

Sociale veiligheid organiseren

Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte

Advies 31

Den Haag, december 2004

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is de adviesraad van het Kabinet en de Staten-Generaal op het gebied van maatschappelijke participatie en stabiliteit. De RMO adviseert zowel gevraagd als ongevraagd over de hoofdlijnen van beleid. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese (vice-voorzitter), mevrouw ir. Z.S. Arda, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, mevrouw mr. D.A.T. van der Heem-Wagemakers, de heer drs. H.J. Kaiser, de heer prof. dr. W. van Voorden, de heer drs. F. Vos en de heer prof. dr. M. de Winter
De heer dr. K.W.H. van Beek is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
rmo@adviesorgaan-rmo.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2004

© Sdu Uitgevers, Den Haag 2004

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Voorwoord

Het kabinet heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) verzocht advies uit te brengen over het thema Sociale veiligheid in Nederland (zie bijlage 1).

Onveiligheid is een samenlevingsvraagstuk waarbij de gemoederen in alle lagen van de bevolking doorgaans hoog oplopen. Onveiligheid tast de samenhang in onze samenlevingen aan, hield minister-president Balkenende het Europees Parlement voor in zijn toespraak van november 2004.

Onveiligheidsbestrijding is ook een vraagstuk waarmee we elkaar gemakkelijk steeds angstiger kunnen maken. De RMO wil in dit advies een weg uitstippelen om aan veiligheid te bouwen.

Het veiligheidsbeleid is een complex maatschappelijk vraagstuk, dat een intersectorale inspanning vereist. De RMO heeft het terrein van de sociale veiligheid verkent in overleg met verschillende beleidssectoren. Bij de uitwerking van het adviesthema heeft de RMO ook dankbaar gebruikgemaakt van de deskundigheid van veel mensen (zie bijlage 7). Zij bleken belangrijke gesprekspartners voor de uitwerking van de adviesvraag.

De Raad heeft in de voorbereiding van het advies veel aandacht besteed aan het zoeken naar de maatschappelijke voorwaarden waaronder sociale veiligheid kan ontstaan en groeien. Drie achtergrondstudies gaan hierover, elk vanuit een specifiek gezichtspunt: plegers van strafbare feiten (bijlage 3), professionals (bijlage 4) en buurtbewoners (bijlage 5). Daarnaast heeft de Raad de vraag gesteld naar de effectiviteit van beleidsmaatregelen. In bijlage 6 wordt hiervan verslag gedaan. De Raad dankt de onderzoekers voor de getoonde inzet en deskundigheid: drs. M. Kremer en dr. L. Verplanke, prof. dr. H. Elffers, dr. W. de Jong, drs. M. van Beem en in het bijzonder dr. K. Wittebrood. Op laatstgenoemde heeft de Raad vaak een beroep kunnen doen. Dat geldt ook voor J.J. de Waard en prof. dr. R. Kuiper, aan wie we verschillende conceptversies van het advies mochten voorleggen.

De Commissie die het advies heeft voorbereid, bestaat uit:

Dhr. prof. dr. M. de Winter (raad)

Dhr. drs. H.J. Kaiser (raad)

Mw. ir. Z.S. Arda (tot 1-1-2004, raad)

Mw. prof. dr. J. van Doorne-Huiskes (tot 1-1-2004, raad)

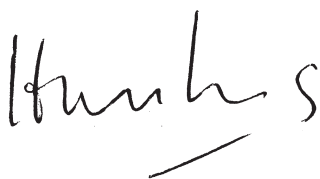
Mw. dr. T.A.M. Graas (secretariaat)

Dhr. drs. T. Schillemans (secretariaat)

Dhr. drs. M.A. Rouw (tot 1-11-2003, secretariaat)

Mw. dr. M.R.J.R.S. van San (vanaf 1-1-2004, secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de Raad.



prof. dr. H.P.M. Adriaansens
voorzitter



dr. K.W.H. van Beek
secretaris

Inhoud

Samenvatting 7

1 Adviesvraag 11

- 1.1 Sociaal vertrouwen en sociale cohesie **11**
- 1.2 Afbakening van het begrip sociale veiligheid **12**
- 1.3 Opzet van dit advies **14**

2 Hoofdpijnen van beleid 15

- 2.1 Inleiding **15**
- 2.2 Vier hoofdpijnen kabinetsbeleid **15**
- 2.3 Conclusie **22**

3 Sociale onveiligheid als samenlevingsvraagstuk 24

- 3.1 Inleiding **24**
- 3.2 Ontwikkeling van sociale veiligheid **24**
- 3.3 Waarom voelen burgers zich onveilig **30**
- 3.4 Conclusie **38**

4 Strategie: herkenbaarheid organiseren 40

- 4.1 Inleiding **40**
- 4.2 Bekende en onbekende plekken **41**
- 4.3 Herkenbaarheid **42**
- 4.4 Tegendraadse trends **45**
- 4.5 Conclusie **48**

5 Herkenbaarheid in de publieke ruimte 50

- 5.1 Inleiding **50**
- 5.2 Overzichtelijke context **51**
- 5.3 Steun en toezicht **55**
- 5.4 Gedeeld normbesef **58**
- 5.5 Kennen en gekend worden **63**
- 5.6 Bestuurlijke randvoorwaarden **66**
- 5.7 Conclusie **72**

Bijlage 1 Adviesvraag

Bijlage 2 Sociale (on)veiligheid in Nederland

dr. M.R.J.R.S. van San

Bijlage 3 Burgerschap van ouders. Over overlastgevende en delinquente allochtone jongeren, gevoelens van onveiligheid en geslaagde interventies

dr. M.R.J.R.S. van San

Bijlage 4 Bang in de buurt. Hoe professionals en burgers de buurt veiliger kunnen maken

drs. M. Kremer en dr. L. Verplanke

Bijlage 5 “Nee, ik voel me nooit onveilig”. Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens

prof. dr. H. Elffers en dr. W. de Jong

Bijlage 6 Sociale veiligheid vergroten door gelegeheidsbeperking: wat werkt en wat niet?

dr. K. Wittebrood en drs. M. van Beem

Bijlage 7 Geraadpleegde deskundigen

Overzicht van uitgebrachte adviezen

Samenvatting

In de afgelopen decennia is de Nederlandse samenleving sterk veranderd. Maatschappelijke ontwikkelingen met ingrijpende invloed zijn onder andere de grootschalige immigratie, de individualisering en de vergrijzing. In deze veranderende samenleving heeft Nederland – net als veel andere westerse landen – niet alleen te maken met een feitelijke toename van criminaliteit en overlastgevend gedrag, maar ook met wijdverbreide *gevoelens* van onveiligheid. De maatschappelijke onrust over onveiligheid in de samenleving is groot. Sociale veiligheid staat dan ook hoog op de politieke agenda. Het kabinet heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) gevraagd te adviseren over sociale veiligheid, waarbij ‘de samenhang tussen de behoefte aan repressie enerzijds en versterking van de sociale infrastructuur anderzijds’ aan een nadere beschouwing wordt onderworpen. De RMO beschouwt dit maatschappelijke probleem vanuit het perspectief van sociaal vertrouwen en sociale cohesie.

Oorzaken

Sociale onveiligheid wordt uiteraard in eerste instantie veroorzaakt door de relatief hoge criminaliteit. Vervolgens wordt het echter ook in de hand gewerkt door uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen. Mensen kunnen zich onbehaaglijk voelen door een gebrek aan sociale cohesie in de woonbuurt, overlast en verloedering. Ook vergrijzing en het multiculturele karakter van bepaalde wijken zijn van invloed. Een andere factor is de ‘ontbedding’ van het sociale leven (dat niet langer ingebed is in een vaste, nabije omgeving) en de veranderende sociale banden tussen burgers en binnen groepen. Gevoelens van onbehagen en onveiligheid worden versterkt doordat mensen onvoldoende vertrouwen hebben in instituties die hun veiligheid moeten waarborgen.

Uitdaging

Het overheidsbeleid staat voor de uitdaging een veiliger samenleving te scheppen. Dat betekent dat de aandacht niet alleen moet uitgaan naar de

criminaliteitsbestrijding, maar óók naar de maatschappelijke voorwaarden waaronder sociale veiligheid mogelijk is. Kenmerk van een effectief veiligheidsbeleid is volgens de RMO een goede samenhang tussen het aanpakken van criminaliteit enerzijds en het ontwikkelen van een sociaal veilig klimaat anderzijds.

Herkenbare context

Als we zoeken naar een gemeenschappelijke factor in de oorzaken van onveiligheidsgevoelens, dan lijkt dat te zijn: een gevoel van onbekendheid, anonimiteit en 'er alleen voor staan'. Dat gevoel kan veroorzaakt worden door grootschaligheid en anonimiteit in de openbare ruimte, maar ook door snelle maatschappelijke veranderingen en doordat burgers niet het gevoel hebben voldoende gesteund te worden door de overheid. De veranderde samenleving waarin mensen leven, werkt in veel gevallen kennelijk een gevoel van onthechting en een verlies van herkenbaarheid in de hand. Om sociale veiligheid te creëren, is het daarom nodig dat de overheid zich actief gaat bemoeien met het bieden van een *herkenbare context*. Dat is een context waarin vertrouwen en herkenbaarheid kunnen ontstaan en groeien, en waarin waarden die burgers belangrijk vinden een plaats krijgen: sociale cohesie, solidariteit, gemeenschapszin, vertrouwen en sociale samenhang.

Herkenbaarheid organiseren: een brede veiligheidsstrategie

De belangrijkste beleidsvraag die de RMO uit zijn analyse van het veiligheidsvraagstuk aan het kabinet wil voorleggen luidt: 'Hoe organiseer je herkenbaarheid in moderne maatschappelijke contexten, juist als er verschillende ontwikkelingen gaande zijn die in tegenovergestelde richting wijzen?' De RMO onderscheidt vier basisvoorwaarden voor herkenbaarheid: *een overzichtelijke context, steun en toezicht, gedeeld normbesef* en *kennen en gekend* worden. In dit advies koppelt de Raad deze voorwaarden aan beleidsvoorstellen die tezamen een strategie vormen voor het overheidsbeleid. Zodoende ontstaat er een integrale veiligheidsagenda:

- **Overzichtelijke context**

Herkenbaarheid ontstaat moeilijk op plekken waar mensen zich anoniem voelen of die ze als 'unheimisch' ervaren of waar geen toezicht is. Daarom is de aanwezigheid nodig van functionarissen, loketten en dergelijke op publieke plaatsen. Ook is het van belang om publieke organisaties kleinschalig op te zetten; ook dat draagt bij aan een herkenbare, gemeenschappelijk ervaren context.

- **Steun en toezicht**

Mensen vinden het belangrijk gesteund te worden door niet alleen de eigen sociale omgeving, maar als het nodig is ook door professionals. De RMO benadrukt dan ook dat het belangrijk is dat politie en justitie zichtbaar en aanspreekbaar zijn. Bovendien moeten bevoegde instanties adequaat kunnen reageren bij problemen.

- **Gedeeld normbesef**

In het maatschappelijk verkeer spelen gedeelde gedragsregels en andere sociale normen een belangrijke rol. In een samenleving die zich kenmerkt door een toenemende diversiteit aan leefstijlen en bevolkingsgroepen ontstaan vaker situaties waarin normen kunnen botsen. Gedragsregels en normen zijn vaak niet expliciet. Het is daarom belangrijk actief te werken aan de gezamenlijke normen in de openbare ruimte.

- **Kennen en gekend worden**

Wanneer er sterke banden zijn tussen burgers en wanneer zij gezamenlijke activiteiten hebben, dan bevordert dit hun sociale veiligheid. De overheid kan op dit punt bestaande initiatieven ondersteunen en zo bijdragen aan de sociale relaties en de communicatie in de buurt.

De notie 'herkenbaarheid organiseren' ontsluit een brede agenda voor het veiligheidsbeleid die kan worden vertaald in veel mogelijke interventies. Enkele voorbeelden zijn: het terugbrengen van menselijk toezicht (aanspreekpersonen, functionarissen) of buurtvoorzieningen in de openbare ruimte; het meer kleinschalig organiseren van publieke instituties; het investeren in sociale competenties en het op gang brengen van communicatie tussen groepen. De

concrete uitwerking kan variëren naar tijd en plaats. Een succesvolle vertaling is afhankelijk van een aantal bestuurlijke randvoorwaarden. Deze zijn: duurzame en goed geëvalueerde benaderingen. Professionals stemmen af en de overheid durft te investeren in preventie. Er wordt veel gesproken over samenwerking in ketens of in netwerken, maar te vaak blijft het bij dat gesprek alleen. De overheid moet niet de zorgen over veiligheid over de schutting gooien, maar moet juist de verantwoordelijkheid nemen om de situatie voor burgers zichtbaar te verbeteren.

Kernboodschap van publieke instanties aan burgers die zich onveilig voelen moet zijn dat ze niet in de steek worden gelaten. De overheid laat haar gezicht zien en durft op te treden indien dat nodig is. Door in te staan voor een herkenbare context en daarin ook financieel te investeren, brengt de overheid de repressieve aanpak in balans met de zorg voor een veilig klimaat. Bovendien stelt de overheid daardoor burgers ook beter in staat om zélf bij te dragen aan de sociale veiligheid.

1 Adviesvraag

1.1 Sociaal vertrouwen en sociale cohesie

Een veiliger samenleving komt niet tot stand door louter criminaliteitsbestrijding en criminaliteitspreventie. Een veiliger samenleving betekent niet alleen dat mensen veiliger zijn, maar dat mensen zich ook veilig voelen, zo stelt het kabinet terecht in zijn veiligheidsprogramma (*Naar een veiliger samenleving*). Burgers lijken niet erg onder de indruk te raken van dalende criminaliteitscijfers en meer inzet voor preventie. De vlucht van een gezin uit de Amsterdamse Diamantbuurt in het najaar van 2004, vanwege pesterijen en overlast van jongeren, doet het maatschappelijk debat over veiligheid meer oplaaien, dan de liquidatie van een (mogelijk criminele) vastgoed magnaat in de chique Amsterdamse Apollolaan. De relatie tussen overlast en onveiligheidsgevoelens wordt, zo blijkt uit dit voorbeeld, sneller gelegd dan die tussen criminaliteit en onveiligheidsgevoelens.

In het maatschappelijke en politieke debat komt het veiligheidsvraagstuk tot uitdrukking in enerzijds de roep van burgers minder tolerant te zijn ten aanzien van daders van overlastgevende activiteiten en anderzijds het beroep van de overheid aan zijn burgers om zelf de handen uit de mouwen te steken voor een veiliger samenleving.

Het kabinet heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) gevraagd te adviseren over sociale veiligheid, waarin *'de samenhang tussen de behoefte aan repressie enerzijds en versterking van de sociale infrastructuur anderzijds'* aan een nadere beschouwing wordt onderworpen. Sociale veiligheid wordt door het kabinet-Balkenende ook direct in verband gebracht met waarden en normen: *'fatsoen moet je doen'*. Het debat over sociale veiligheid maakt duidelijk dat het maatschappelijk klimaat is verhard. Dit baart zowel de overheid als de burger zorgen. Als het gaat om de veranderingen in het maatschappelijk klimaat, wordt vaak een verband gelegd tussen enerzijds sociale onveiligheid en anderzijds het gebrek aan waarden en normen, gemeenschapszin en aan sociale cohesie. Individualisme in

combinatie met anonimiteit in de publieke ruimte heeft in belangrijke mate gezorgd voor een *cultuur van afzijdigheid* (RMO 1998). Ook worden onveiligheidsgevoelens direct in verband gebracht met een (vermeend) gebrek aan vertrouwen in andere burgers en in (overheids)instanties. Met andere woorden, het sociaal vertrouwen van burgers lijkt af te nemen.

Sociale veiligheid is, dat moge duidelijk zijn, een breed maatschappelijk probleem geworden dat hoog op de politieke agenda staat. De RMO wil, in lijn met de adviesvraag van het kabinet, dit maatschappelijk probleem beschouwen vanuit het perspectief van *sociaal vertrouwen en sociale cohesie*.

1.2 Afbakening van het begrip sociale veiligheid

Sociale veiligheid is in de loop der tijd een opgerekt begrip geworden, waaronder naast de objectieve onveiligheid ook allerhande maatschappelijke problemen worden geschaard. Volgens sommigen – met name in de criminologische literatuur – is deze oprekking van sociale veiligheid onjuist en onwenselijk. Anderen – met name in de maatschappelijke, politieke en bestuurlijke debatten – geven aan dat juist door het versmallen van het begrip sociale veiligheid de kern van het vraagstuk gemist wordt. We bespreken hier kort de smalle en brede definitie van sociale veiligheid, waarna aangegeven wordt welke definitie de RMO zal hanteren.

Bruinsma et al. (2004) definiëren in hun State-of-the-Art het begrip sociale onveiligheid als 'de bedreiging van veiligheid die niet van buiten komt (vanuit andere landen, vanuit de natuur of vanuit de technologie) maar van binnen: misdrijven en overtredingen die tot conflicten leiden tussen (groepen) burgers onderling'. Ze maken vervolgens onderscheid tussen een objectieve en subjectieve onveiligheid. *Objectieve sociale onveiligheid* betekent dat iemand daadwerkelijk slachtoffer is als gevolg van handelingen van anderen. *Subjectieve sociale onveiligheid* verwijst naar de zorgen of de angst die rondom het slachtofferschap bestaan (Bruinsma et al. 2004, 1). Hiermee beperken

Bruinsma et al. sociale onveiligheid tot criminaliteitsgerelateerde onveiligheid. Fijnaut et al. (2003), benoemen in hun studie van de Tilburgse Commissie Veilig Samenleven drie uitingsvormen van sociale (on)veiligheid, waarmee ze sociale veiligheid in breder perspectief trekken:

1 *Persoonsgerelateerde criminaliteit*

Het betreft hier de criminaliteit die rechtstreeks de persoon (en de integriteit van de persoon) of het eigendom schade toebrengt. Het zijn uitingen van criminaliteit in het publieke domein die op zichzelf misschien betrekkelijk klein zijn, zoals inbraak, diefstal, vernielingen, tasjesroof en bedreigingen, maar die veelal grote emotionele gevolgen bij het slachtoffer teweegbrengen.

2 *Overlast*

Burgers ervaren onveiligheid als er sprake is van (ernstige) overlast. Met name in maatschappelijke en politieke debatten over sociale onveiligheid staan overlastgevende gedragingen van mensen centraal (TK 2002-2003, 28 684, nr. 1). Het gaat dan onder andere om rondhangende groepen jongeren; geluidsoverlast; onbeleefdheden; wildplassen; rondslingerend vuil; bedreigingen en scheldpartijen. Dit gedrag van anderen is overlastgevend en intimiderend, maar vaak op zichzelf niet strafbaar. Vanuit criminologisch perspectief zou deze vorm van onveiligheid buiten beschouwing gelaten moeten worden, maar bij de vraag naar onveiligheidspercepties van burgers wordt overlastgevend gedrag als een zeer belangrijke factor beschouwd (Elffers en De Jong 2004).

3 *Subjectieve onveiligheid*

Gevoelens van onveiligheid bij burgers vormen het derde aspect van het samengestelde begrip sociale veiligheid. In onderzoek naar *sociale veiligheid* wordt er steeds gesproken over objectieve onveiligheid (die samenhangt met het gemeten aantal criminele *feiten*) en subjectieve onveiligheid (het *gevoel* van onveiligheid bij burgers).

Uit de beschrijving van deze drie vormen van sociale veiligheid blijkt al dat het lastig is ze onafhankelijk van elkaar te zien. De stap van overlast naar bedreiging is bijvoorbeeld niet groot. Burgers ervaren vormen van overlast ook vaak als crimineel gedrag.

Toch is het belangrijk om onderscheid aan te brengen in de verschillende vormen van onveiligheid. Dat is niet om problemen te kunnen relativiseren (en een onderscheid te maken tussen wel strafbare en niet strafbare feiten), maar om gericht naar oplossingen te kunnen kijken. De zoektocht van de RMO met zijn advies over sociale veiligheid richt zich op de analyse van maatschappelijke voorwaarden die nodig zijn om sociale veiligheid bij burgers te *vergroten*. De RMO wil de sociale veiligheid dan ook niet inperken tot louter de afwezigheid van criminaliteit (objectieve onveiligheid). Daarmee sluit hij zich aan bij Fijnaut et al. (2003) en Elffers en De Jong (2004).

1.3 Opzet van dit advies

Het advies is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de hoofdlijnen van het veiligheidsbeleid van de overheid. Daarin zetten we uiteen welke aanvulling de RMO biedt op het huidige kabinetsbeleid. In hoofdstuk 3 gaat het om de vraag hoe het komt dat veiligheid de laatste jaren zo hoog op de politieke agenda is komen te staan. In dit hoofdstuk schetsen we eerst de belangrijkste trends op het gebied van criminaliteitscijfers en onveiligheidsgevoelens, vervolgens brengen we deze in verband met relevante maatschappelijke ontwikkelingen. Zodoende ontstaat zicht op de onderliggende redenen van onveiligheidsgevoelens in de samenleving. In hoofdstuk 4 zetten we een strategie uiteen, waarmee zowel de gevoelens als de context van sociale veiligheid kunnen toenemen. Vervolgens worden, in hoofdstuk 5, de contouren van deze strategie besproken in de vorm van concrete voorstellen voor beleidsinterventies en enkele bestuurlijke randvoorwaarden. Daarmee schetsen we een brede agenda voor bestuurders die zij kunnen benutten om de sociale veiligheid te verbeteren.

2 Hoofdpijnen van beleid

2.1 Inleiding

Het vergroten van de veiligheid in de samenleving is een van de voornaamste onderdelen van het huidige regeringsbeleid. Al in de openingszin van het *Hoofdpijnenakkoord* staat geschreven dat Nederland veiliger moet worden (*Meedoen, meer werk, minder regels*, 2003). Het kabinet geeft daarmee direct aan dat het onderwerp de hoogste prioriteit geniet en noemt het waarborgen van veiligheid 'de kerntaak' van de overheid. De hoofdpijnen van het veiligheidsbeleid staan beschreven in het programma *Naar een veiliger samenleving* (TK 2002-2003, 28 684, nr. 1). Het veiligheidsprogramma stelt dat het kabinet de criminaliteit en overlast in 2006 met 20 à 25 procent gereduceerd wil hebben. De nota en de halfjaarlijkse voortgangsrapportages die erover verschijnen, beschrijven het veiligheidsbeleid in het algemeen. Er zijn vervolgens sectorspecifieke vertalingen gemaakt voor terreinen als het openbaar vervoer, onderwijs en jeugdcriminaliteit.

2.2 Vier hoofdpijnen kabinetsbeleid

Het overheidsbeleid voor veiligheid kent grofweg vier hoofdpijnen. Niet alle vier de gebieden zijn even groot en niet alle vier de gebieden zijn even diep uitgewerkt. Dit veiligheidsprogramma is een antwoord op gesignaleerde knelpunten in het veiligheidsbeleid:

- de verdeling (versnippering) van krachten bij de betrokkenen in het veiligheidsbeleid, waardoor er aan effectiviteit wordt ingeboet;
- de tekorten in de handhaving door de overheid;
- een overheid die, net als andere betrokkenen in de publieke ruimte, te weinig zichtbaar is.

De veiligheidsstrategie die in *Naar een veiliger samenleving* wordt beschreven, dient als antwoord op de gesignaleerde knelpunten.

Zoals aangegeven, zijn in het overheidsbeleid vier hoofdpijnen te onderscheiden:

- de strafrechtketen versoepelen;
- de aandacht concentreren op specifieke groepen en plaatsen;

- zorgen voor betere bestuurlijke afstemming;
- een klimaat van veiligheid scheppen.

We beschrijven hierna op alle vier de terreinen kort de stand van zaken¹ en vervolgens geven we aan op welk van deze terreinen de RMO met dit advies een bijdrage wil leveren.

2.2.1 De strafrechtketen soepeler laten functioneren

De regering streeft ernaar om de strafrechtketen soepeler te laten functioneren door een groot aantal maatregelen door te voeren. De strafrechtketen bestaat uit vier (strikte definitie) of vijf (ruime definitie) schakels. Wij hanteren hier het ruime, vijfschakelige model, waarin we achtereenvolgens kunnen onderscheiden: opsporing, vervolging, berechting, sanctietoepassing en resocialisatie. Deze vijf schakels corresponderen respectievelijk min of meer met de vijf organisaties in de strafrechtorganisatie: politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht, gevangeniswezen en reclassering. De verschillende schakels zijn onafhankelijk van elkaar georganiseerd, maar zijn wel van elkaar afhankelijk, in de zin dat zij elkaars functioneren beïnvloeden. Als één van de schakels versnelt of vertraagt, dan beïnvloedt dat onvermijdelijk het functioneren van de volgende schakel. Op het moment dat de politie bijvoorbeeld meer arrestanten aanhoudt, kan dit leiden tot capaciteitsproblemen bij de gerechtshoven. Als de rechters zijn uitgevonnist, ontstaan er mogelijk vervroegde invrijheidsstellingen wegens ruimtegebrek in de gevangnissen.

Volgens de analyse die het kabinet in 2002 maakte, is verbetering nodig in alle vijf de schakels. Ook in het publieke debat is er vaak de nodige kritiek op het functioneren van (onderdelen van) de strafrechtketen. Er wordt bijvoorbeeld gewezen op de volgende zaken: het tekort aan opvangcapaciteit in cellen (met heenzending van veroordeelden tot gevolg), de (in internationaal

¹ Deze beschrijving van het beleid is gebaseerd op de overheidspublicaties die in de literatuuropgave staan vermeld.

perspectief) lage opsporingscijfers van de Nederlandse politie, overbelasting van de zittende magistratuur (met trage doorlooptijden tot gevolg), gebrek aan effectiviteit van reclassering (waardoor daders opnieuw in de fout gaan) en grote drukte bij het OM (die zou leiden tot de beruchte vormfouten). Om de gehele strafrechtketen soepeler te laten functioneren, is een keur aan maatregelen getroffen. De veranderingen in de strafrechtketen hebben expliciet tot doel om de criminaliteit sneller, effectiever en harder aan te pakken. Allereerst zijn verschillende maatregelen genomen om de mogelijkheden en bevoegdheden 'aan de voorkant' (bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten) te vergroten. Tegelijkertijd streeft men ernaar om 'aan

Figuur 2.1: Maatregelen in de strafrechtketen

<p>Opsporing en vervolging verbeteren door bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none">• legitimatieplicht vanaf 14 jaar in te voeren;• preventief te fouilleren;• de Wet op cameratoezicht;• de strafmaat van delicten te verhogen;• prestatiecontracten met politie en OM af te sluiten. <p>De rechterlijke macht ontlasten door bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none">• afdoening door het OM ;• bestuurlijke boetes in te voeren;• mediation;• griffiekosten bij rechtsgang met 15 procent te verhogen. <p>De sanctiecapaciteit vergroten door bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none">• meer gedetineerden in één cel te plaatsen;• de cellencapaciteit te vergroten;• meer mogelijkheden voor gedwongen opname te creëren. <p>De resocialisatie effectiever maken door bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none">• reclassering selectief in te zetten;• heropvoeding via instituten als Den Engh en Glen Mills.
--

de achterkant' (bij de sanctionering en resocialisatie van veroordeelden) te komen tot een grotere capaciteit en effectiviteit. Ten slotte wordt getracht de kennelijk overbelaste rechterlijke macht te ontlasten door meer zaken buiten rechte af te doen. Hieronder worden de belangrijkste maatregelen samengevat die zijn aangekondigd of inmiddels zijn ingevoerd.

2.2.2 De aandacht concentreren op specifieke groepen en plaatsen

Het is de tweede hoofdlijn in het beleid om de (politiële) aandacht in het bijzonder te richten op enkele specifieke groepen en specifieke plekken. De eerste groep waarop de aandacht wordt geconcentreerd zijn de zogenoemde *veelplegers*. De redenering hierachter is dat een groot gedeelte van de criminaliteit en overlast in Nederland wordt veroorzaakt door een betrekkelijk kleine groep daders die in meerderheid bekend is bij verschillende instanties. In *Naar een veiliger samenleving* wordt nog gesproken over 18.000 à 19.000 personen die gezamenlijk zo'n 20 procent van de totale geregistreerde criminaliteit voor hun rekening nemen. Onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uit 2004 laat onder de veelzeggende titel *Bekenden van justitie* een omvang zien van 6.000 stelselmatige veelplegers in Nederland (Wartna en Tollenaar 2004). De tweede groep die speciale aandacht krijgt zijn de *risicojongeren*. Het gaat om de groep die in de toekomst zou kunnen uitgroeien tot de nieuwe generatie veelplegers. Door vroegtijdig te signaleren en door alert te reageren bij eerste vergrijpen, wil de overheid voorkomen dat zij een succesvolle criminele carrière opbouwen. De aanpak van de veelplegers is met name repressief (onder meer door langere detentie), de aanpak van de risicojongeren is in sterke mate preventief (onder meer door opvoedingsondersteuning en *early warning*).

Criminaliteit en onveiligheid worden niet alleen veroorzaakt door een kleine groep daders, de criminele feiten vinden bovendien plaats op een beperkt aantal locaties. Buurtproblemen als verloedering, dreiging, autodiefstal en verkeersproblemen komen vaak in onderling samenhangend verband voor

(SCP 2002). Het beleid richt zich daarom vooral op de veiligheid in de openbare ruimte. Dit betekent dat justitie en politie zich met voorrang richten op zaken als openlijk geweld, straatroven, vernielingen, misdragingen in het openbaar vervoer en overtredingen die door jeugdigen worden gepleegd. In de voortgangsrapportage van het veiligheidsprogramma wordt in dit verband gesproken over concentratie op *urgentiegebieden*. De gemeente Rotterdam hanteert in navolging van de Amerikaanse criminologische literatuur de term *hotspots* (zie ook Wittebrood en Van Beem 2004).

2.2.3 Verbeteren van bestuurlijke afstemming

Het derde belangrijke aandachtspunt voor het beleid is de bestuurlijke afstemming van de activiteiten van de vele betrokkenen. Eén van de traditionele kernproblemen rondom veiligheid is de versnippering van de vele overheidsinitiatieven, en de problemen die publieke instanties daardoor onderkennen om effectief te kunnen samenwerken. Dit probleem speelt op landelijk en gemeentelijk niveau. Op landelijk gebied is er versnippering (om te beginnen tussen de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken. Ook bestaan er spanningen tussen landelijke en lokale initiatieven. Binnen gemeenten komen problemen voor tussen politie en andere publieke organisaties en instellingen. In de benadering van risicjongeren, om maar een voorbeeld te noemen, kan de inzet nodig zijn van de school, de politie, een welzijnsorganisatie en Bureau Jeugdzorg. Niet alleen de landelijke en gemeentelijke politiek werkt aan veiligheid, ook (onafhankelijke) organisaties werken hieraan mee. Er zijn tal van instanties die bijdragen aan veiligheid. De effectiviteit van ieders bijdrage wordt mede bepaald door de mate van samenwerking met andere partijen. Op verschillende manieren proberen de partijen zich in te zetten om hun activiteiten beter op elkaar af te stemmen. Er is in de eerste plaats een aantal grootschalige samenwerkingsoperaties opgestart. Eén van de opvallendste is de *Operatie Jong*. Het gaat hier om een samenwerkingsverband tussen vijf departementen – met lokale partners – over jeugd en jongeren die zich onder meer richt op het aspect veiligheid. Een tweede vorm van samenwerking is te zien in het grotestedenbeleid

tussen de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) en de dertig grootste steden. Veiligheid is uitgeroepen tot een van de pijlers van het grotestedenbeleid.

Een derde vorm van veranderde samenwerking is de keuze om de politie en het Openbaar Ministerie aan te sturen met behulp van convenanten en prestatiecontracten. Dit verandert de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen de landelijke overheid en de regionale uitvoering.

In de vierde plaats, ten slotte, wordt op een aantal terreinen de beheerstaken en bevoegdheden gecentraliseerd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de oprichting van een nationale recherche. Verder wordt de informatiehuishouding van de politie gecentraliseerd.

2.2.4 *Klimaat van veiligheid*

In het Hoofdlijnenakkoord typeert het kabinet de veiligheidsproblematiek niet alleen als een criminaliteitsprobleem, dat dus vraagt om politieke en strafrechtelijke aandacht, maar definieert het de huidige situatie ook in meer sociaal-culturele termen. Daarbij verwijst het kabinet naar het feit dat burgers de samenleving te vaak als anoniem en onveilig ervaren. Zij zouden in de samenleving waarden als respect en fatsoen te weinig terugvinden.

Daarnaast wijst het kabinet ook op de veranderde bevolkingssamenstelling door onder meer grootschalige immigratie en de sterke ruimtelijke scheiding van minderheden. Met deze korte schets wordt aangegeven dat het thema veiligheid ook zo hoog op de politieke agenda staat doordat de samenleving in de afgelopen decennia ingrijpend is veranderd. Deze veranderingen hebben ertoe geleid dat burgers een gebrek aan herkenbaarheid van de samenleving ervaren, wat weer gevoelens van onbehagen en onveiligheid in de hand werkt.

Dit punt wordt nogmaals duidelijk verwoord in de kabinetsreactie op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over *Waarden en normen*. Het kabinet stelt daar terecht dat onveiligheid te maken heeft met het overschrijden van zowel formeel wettelijke normen als

meer informele sociale normen. Dat dit tegenwoordig in grotere mate voorkomt, zou twee oorzaken hebben. Ten eerste maken mensen zich de geldende normen niet eigen. Ten tweede nemen de formele en informele vormen van controle af. Dit leidt tot de conclusie dat *de oplossing niet alleen van de overheid mag worden verwacht, maar dat burgers zelf in hun maatschappelijke verbanden ook een belangrijke rol te vervullen hebben*: een conclusie die de Commissie Roethof in 1986 ook al trok.

Het kabinet trok de consequenties uit de eigen sociaal-culturele redenering in eerste instantie in het vijfde hoofdstuk van *Naar een veiliger samenleving* onder de titel 'klimaat van veiligheid'. In dit hoofdstuk kondigt het kabinet een flink aantal maatregelen aan die ervoor moeten zorgen dat een maatschappelijk klimaat van veiligheid ontstaat:

- Er wordt een centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid opgericht. Het centrum is inmiddels sinds 1 juli 2004 operationeel en werkt aan de opdracht om de versnippering en ontoegankelijkheid van vooral kennis en informatie op het terrein van preventie en veiligheid tegen te gaan.
- Het kabinet bepleit het nut en de uitbreiding van een aantal maatregelen in de sfeer van gezin en opvoeding. Daarbij hecht het veel waarde aan het beginsel van vroegtijdige signalering.
- Het kabinet neemt maatregelen om de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven te versterken. Zo worden enkele keurmerken geïntroduceerd voor bijvoorbeeld goed beveiligde huizen, uitgaanscentra of winkelgebieden. Verder krijgt de eigen verantwoordelijkheid van burgers vorm in de voortzetting van het project 'Onze Buurt Aan Zet'. Dit is een bestaand programma waarmee wijkbewoners een zelfgemaakt plan voor de verbetering van leefbaarheid of veiligheid gefinancierd kunnen krijgen. Deze beleidslijn van eigen verantwoordelijkheid wordt in 2004 nadrukkelijker gericht op het handelen van individuele burgers. Dit gebeurt door de introductie van een anonieme meldlijn, een website en een publiciteitscampagne.

- Tot slot besteedt het kabinet aandacht, in het hoofdstuk over het creëren van een klimaat van veiligheid, aan de noodzaak van een goede samenwerking tussen publieke instanties.

In het licht van de brede cultuursociologische inzet is deze concrete uitwerking enigszins smal te noemen. De uitwerking van de beleidslijn 'een klimaat van veiligheid' beperkt zich vooral tot criminaliteitspreventie in strikte zin. Preventie van criminaliteit, zo staat in de voortgangsrapportage van mei 2004, is erop gericht de criminaliteit te verminderen met andere dan strafrechtelijke middelen. Preventieve effecten van algemeen beleid (zoals onderwijsbeleid, mediabeleid, volksgezondheidsbeleid en welzijnsbeleid) worden wel in deze rapportage erkend, maar blijven verder buiten beschouwing (TK 2003-2004, 28 684, nr. 31). Het is bovendien een beleidslijn waarin financieel nauwelijks wordt geïnvesteerd.

De aangekondigde maatregelen zijn in grote mate bestaand beleid dat alleen wat verder wordt uitgebouwd of langer dan voorzien wordt uitgevoerd. Op dit terrein is het beleid nog weinig vernieuwend.

In de latere voortgangsrapportages van het veiligheidsprogramma is het hoofdstuk over een 'klimaat van veiligheid' grotendeels verdwenen.

Daarmee lijkt ook de notie verdwenen dat sociale samenhang en veiligheid – en zeker veiligheidsbeleving – met elkaar te maken hebben en van belang zijn in een veiliger samenleving. Op de vraag op welke wijze burgers in staat kunnen worden gesteld om daadwerkelijk bij te dragen aan het bevorderen van sociale veiligheid, de vraag hoe burgers kunnen worden geholpen om de aan hen toegedachte rol te spelen, komt geen antwoord.

2.3 Conclusie

In het voorgaande hebben we een korte schets gegeven van de stand van zaken in het veiligheidsbeleid. Deze schets toont aan dat het kabinet het belang erkent van een maatschappelijk veilig klimaat. Het is duidelijk dat het voorkomen van criminaliteit en gevoelens van onveiligheid te maken hebben met maatschappelijke factoren. Tot welke gevolgtrekkingen dit leidt, valt nog

niet goed te zeggen en het heeft zich ook nog niet vertaald in een samenhangend beleidsprogramma.

De RMO meent dat het van belang is inderdaad ook dit aspect – de sociale factor – in de gedachtevorming te betrekken. Onderzoek heeft laten zien dat de onveiligheidsbeleving van burgers wordt beïnvloed door zaken als sociale cohesie, sociaal kapitaal en maatschappelijke stabiliteit (zie SCP 2002; Van Wilsem 2003). De bestrijding van onveiligheid heeft daarom een dubbel spoor nodig: enerzijds gericht op de aanpak van criminaliteit, anderzijds gericht op het creëren van maatschappelijke voorwaarden voor een veilig klimaat. Op een samenhangende agenda voor het veiligheidsbeleid horen daarom ook bredere thema's te staan die te maken hebben met sociale samenhang, de omgang tussen mensen en de relatie met de overheid.

In het huidige beleid wordt sterk ingezet op de repressieve aanpak van criminaliteit en de organisatorische context die dit mogelijk moet maken (zie ook SCP 2004). Preventiebeleid wordt in deze lijn van repressieve aanpak van criminaliteit geformuleerd. De combinatie van preventie en repressie wordt door het kabinet benaderd vanuit de aanpak van veelplegers, risicjongeren en de urgente aanpak voor die plaatsen en thema's waar de problemen het grootst en het meest nijpend zijn (TK 2003-2004, 28 684, nr. 31). Nog weinig uitgewerkt is het beleid dat zich richt op maatschappelijke voorwaarden voor een veilige samenleving en daarmee op algemeen beleid. Ook heerst er nog onduidelijkheid over de tekorten in de handhaving en de (on)zichtbaarheid van de overheid. Er is niet duidelijk aangegeven waarmee deze door het kabinet aangegeven knelpunten kunnen worden aangepakt (TK 2002-2003, 28 684, nr. 1). De RMO pleit voor een evenwichtige aanpak waarin de criminaliteit aangepakt wordt en er tegelijk beleid gevoerd wordt gebaseerd op de maatschappelijke voorwaarden voor veiligheid. Het één kan niet zonder het ander, veiligheidsbeleid behoeft balans. Deze balans heeft ook betrekking op de verantwoordelijkheden van overheid en burger. In het volgende hoofdstuk zullen we aangeven op welke wijze het veiligheidsbeleid volgens ons aandacht kan besteden aan die maatschappelijke voorwaarden voor veiligheid.

3 Sociale onveiligheid als samenlevingsvraagstuk

3.1 Inleiding

Sociale veiligheid definieerden we in het eerste hoofdstuk als een begrip dat uit drie elementen is samengesteld. Het gaat om persoonsgerelateerde en doorgaans – gemeten naar strafmaat – relatief kleine criminaliteit, overlast en verloedering, en onveiligheidsgevoelens. In het eerste deel van dit hoofdstuk gaan we kort in op de stand van zaken en de belangrijkste trends op deze drie terreinen. Dit overzicht is vooral gebaseerd op kwantitatieve gegevens.² Daarmee kunnen statistische trends inzichtelijk worden gemaakt, maar daardoor blijft wel onderbelicht wat deze trends voor burgers betekenen. Daarom besteden we in het tweede deel van dit hoofdstuk aandacht aan de vraag waardoor onveiligheidsgevoelens bij burgers worden veroorzaakt. Welke factoren kunnen verklaren dat sociale veiligheid zo'n indringende maatschappelijke kwestie is geworden?

3.2 Ontwikkeling van sociale veiligheid

3.2.1 Objectieve veiligheid

Zoals we al hebben aangegeven, verwijst het begrip *objectieve veiligheid* naar de feitelijke criminaliteit, voor zover die is geregistreerd. Het is buitengewoon lastig om een goed beeld te krijgen van de aard, omvang en ontwikkelingen in de criminaliteit. De verschillende bronnen spreken elkaar op verschillende punten namelijk tegen. Het zou echter in dit advies te ver leiden om in te gaan op alle 'mitsen en maren' die aan de cijfers kleven. Wel dient de lezer zich in ieder geval te realiseren dat de gepresenteerde cijfers

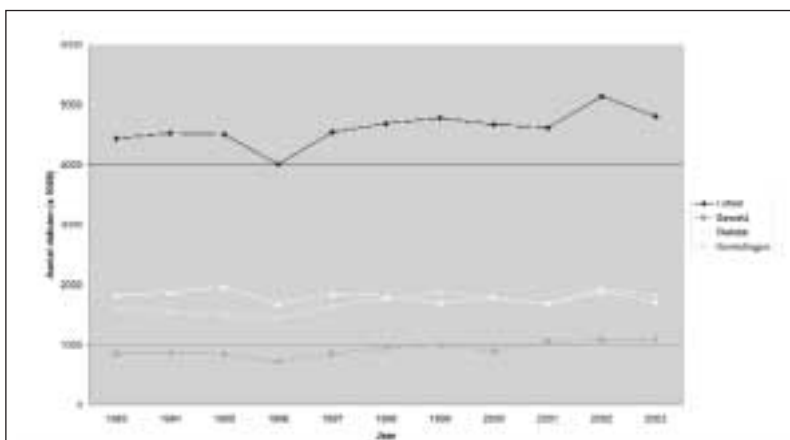
² De kwantitatieve gegevens en de tabellen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op bijlage 2:

Van San, *Sociale onveiligheid in Nederland*.

slechts een indicatie zijn van wat er feitelijk speelt op het terrein van de criminaliteit.

Er is echter wel een duidelijke trend te ontdekken: de ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit is de afgelopen decennia bepaald ongunstig te noemen. Volgens de politieregistraties is de criminaliteit in Nederland vanaf de jaren zestig sterk toegenomen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de schatting dat het aantal misdrijven per hoofd van de bevolking tussen 1960 en 2001 bijna verzevenvoudigd is (Terpstra 2004). De grootste groei deed zich voor tot halverwege de jaren tachtig. Ook in de periode daarna is overeenkomstig de politieregistraties bijna jaarlijks sprake van een lichte toename, zij het in een beduidend lager groeitempo dan in de jaren daarvoor (WRR 2003). Deze stijging heeft ervoor gezorgd dat de omvang van de criminaliteit in Nederland historisch gezien ongekend hoog is. Ook in internationaal vergelijkend perspectief staat Nederland er niet bijzonder goed voor. In een vergelijking met andere landen binnen de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is Nederland een behoorlijke subtopper te noemen (OESO 2003; zie ook ASSA 2004).

*Figuur 3.1: Delicten tegen burgers (in Nederland ondervonden)
(absoluut x 1000), 1993-2003 (CBS 2004: 10-21)*



Overeenkomstig de slachtofferenquêtes van het CBS krijgt de bevolking van 15 jaar en ouder in Nederland in 2003 naar schatting te maken met 4,8 miljoen delicten. Vanaf 1993 is het totale aantal delicten, met gemiddeld ruim 1 procent per jaar, licht gestegen tot meer dan 5 miljoen in 2002. In 2003 is het aantal delicten weer iets afgenomen. De onderstaande grafiek vat de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar kort samen.

Opvallend in de samenstelling van alle delicten is dat het aandeel aan vermogenscriminaliteit (diefstal en vernielingen) in het totaal terugloopt, terwijl er tegelijkertijd sprake is van een lichte toename van geweldsdelicten.

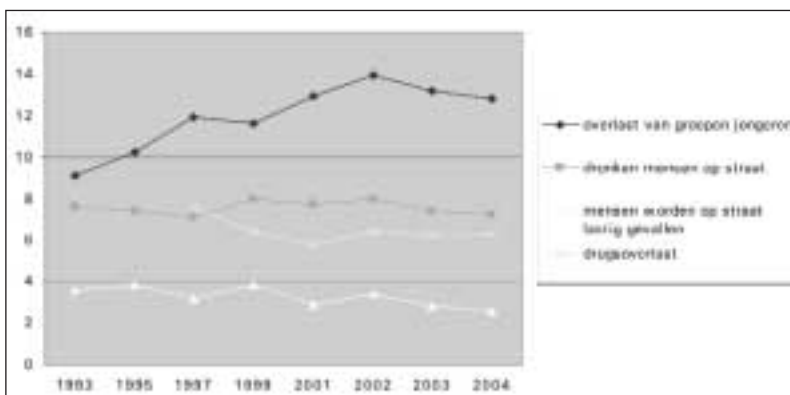
Overigens is er geen overeenstemming over de vraag of op basis van de cijfers van het CBS te concluderen valt dat geweldsmisdrijven de laatste jaren fors zijn toegenomen. Zo betoogt De Haan (2004) dat de conclusie van het CBS, als zou op basis van de uitkomsten van slachtofferenquêtes het aantal geweldsmisdrijven de laatste jaren aanzienlijk zijn toegenomen, 'tendentieus' en 'misleidend' is. Tendentieus, omdat het percentage slachtoffers van geweld op langere termijn geen stijging te zien geeft, maar een daling. Misleidend, omdat op korte termijn alleen het slachtofferschap van bedreiging met geweld een minieme stijging laat zien.

3.2.2 Verloedering, overlast, onleefbaarheid

Bij de beleving van onveiligheid speelt slachtofferschap een verhoudingsgewijs beperkte rol. Dat wil zeggen, wie spreekt met burgers over onveiligheid, ziet dat zij doorgaans niet beginnen over strafbare feiten waar zij het slachtoffer van werden, maar dat zij vooral spreken over allerlei vormen van overlast (Elffers en De Jong 2004). Het gaat dan bijvoorbeeld om rondhangende jongeren, herrie en intimidatie, rommel en rondslingerend vuilnis op straat. De aanwezigheid van groepen jongeren of allochtonen, en zeker van groepen allochtone jongeren, blijkt volgens het onderzoek van Elffers en De Jong ook aanleiding voor onveiligheidsgevoelens. Daar hoeven deze jongeren overigens niet eens iets voor te doen. Hun feitelijke aanwezigheid is vaak al voldoende aanleiding voor mensen om zich onveilig te voelen.

Overigens zijn in het afgelopen decennium verschillende vormen van ernstige overlast in de buurt in perceptie van burgers enigszins afgenomen. De onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling weer voor vier soorten van ernstige overlastproblemen.

Figuur 3.2: Buurtproblemen: ernstige overlast. In procenten van de bevolking, percentage 'komt vaak voor'. Landelijke ontwikkeling sinds 1993 per delictstype, (Politiemonitor 2004)



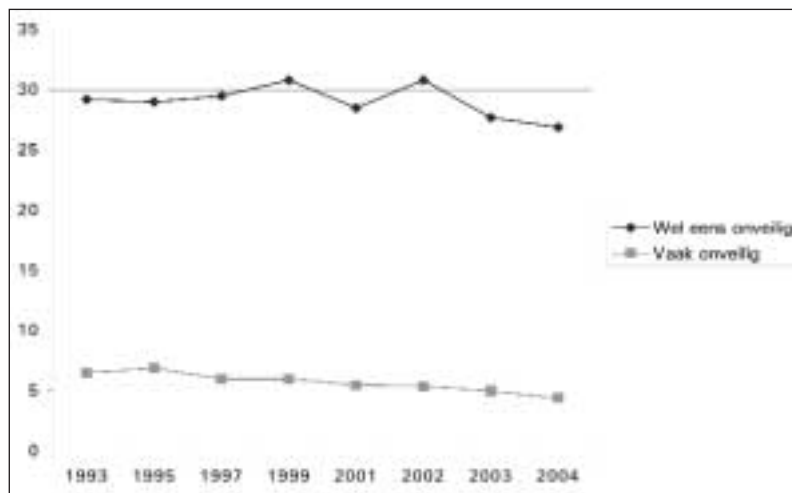
Overlast door groepen jongeren is sinds 1993 zonder twijfel de meest gesignaleerde vorm van overlast in de woonbuurt (zie ook WRR 2003). Het is ook de enige vorm van overlast die door de jaren heen toeneemt in de beleving van de burger. Na jongerenoverlast volgen overlast door dronken mensen op straat en drugsoverlast. Opmerkelijk is dat voor deze beide vormen van overlast er min of meer sprake is van een gelijkblijvende tendens. Bij drugsoverlast is er zelfs vanaf het eerste jaar dat het wordt gemeten (1997) sprake van een daling. In vergelijking met 2002 steekt 2003 gunstig af. Op alle fronten is er sprake van een afname van overlast (Jaarrapportage Veiligheid 2003). Deze daling zet zich voort in 2004. Op drugsoverlast na worden alle onderscheiden vormen van ernstige overlast in mindere mate waargenomen in de buurt.

3.2.3 Subjectieve veiligheid

Waar de objectieve veiligheid overeenkomstig de slachtofferenquêtes de afgelopen jaren licht is afgenomen, daar is de subjectieve veiligheid de afgelopen jaren juist licht toegenomen. Het percentage inwoners dat zich volgens het grootscheepse onderzoek van de Politiemonitor Bevolking *wel eens* onveilig voelt, fluctueert sinds 1993. Vanaf 2002 echter verminderde het onveiligheidsgevoel. In 2004 voelt iets meer dan een kwart van de Nederlandse bevolking (27 procent) zich *wel eens* onveilig. Voor de Politiemonitor is dit het meest positieve resultaat sinds de metingen in 1993 van start gingen. In de laatste twee jaar zijn onveiligheidsgevoelens onder burgers dus elk jaar enigszins gedaald.

Als we kijken naar het percentage inwoners dat zich *vaak* onveilig voelt, valt een vergelijkbaar beeld op: 4 procent van de inwoners voelt zich in 2004

Figuur 3.3: Onveiligheidsgevoelens in percentages: voelt zich wel eens en vaak onveilig. Landelijke ontwikkeling sinds 1993 (Politiemonitor 2004)



vaak onveilig. Ook dit percentage is sinds de aanvang van het onderzoek nog nooit zo laag geweest. Wel moet worden opgemerkt dat zowel de eerdere stijging als de huidige neergang procentenwerk is. Het ging eerst om een lichte stijging van onveiligheidsgevoelens, daarna om een lichte daling van die onveiligheidsgevoelens.

Uit het onderzoek blijkt verder dat er een relatie is tussen burgers die een keer slachtoffer zijn geworden van een delict en de onveiligheidsgevoelens die zij hebben. Zo blijkt dat 35 procent van de mensen die slachtoffer zijn geworden zich wel eens onveilig voelt. Van degenen die geen slachtoffer zijn geworden voelt 19 procent zich wel eens onveilig. Vooral de misdrijven waarbij de persoonlijke integriteit wordt aangetast, dat wil zeggen geweldsdelicten (mishandeling, beroving met geweld en bedreiging) en overige delicten (zoals oplichting en fraude), dragen bij aan een verhoogd gevoel van onveiligheid. Aanrijdingen, fietsendiefstal, autocriminaliteit en woninginbraak hebben naar verhouding de minste invloed op gevoelens van onveiligheid (zie Jaarrapportage Veiligheid 2003).

De relatie tussen slachtofferschap en onveiligheidsbeleving heeft in het onderzoek dat er tot nu toe naar gedaan is geen eensluidende resultaten opgeleverd. Gevoelens van onveiligheid blijken wel toe te nemen als men slachtoffer van een delict is geworden, maar de samenhang is vaak zwak te noemen. Voorts blijkt dat mensen zich ook onveilig kunnen voelen in situaties waarin het risico om slachtoffer te worden van een misdrijf feitelijk klein is.

In het overheidsbeleid valt een duidelijk toenemende aandacht voor het perspectief van de burger op veiligheid waar te nemen. Overheden zetten zich in om het niveau van criminaliteit te verlagen en streven er tegelijkertijd naar om de veiligheidssituatie in de beleving van burgers te verbeteren. Van de Bunt verwoordt dit in zijn diesrede van 2003 aan de Vrije Universiteit als volgt: *'Het subjectieve element, het onveiligheidsgevoel van de burger, is een belangrijke toetssteen geworden bij het vaststellen, uitvoeren en evalueren van politie- en justitiebeleid. Het angstgevoel van burgers is het kom-*

pas geworden waarop het criminaliteitsbeleid vaart. Deze beleidsaandacht voor het veiligheidsgevoel bij burgers heeft zich het meest zichtbaar gemaakt in het veelbesproken veiligheidsprogramma van Rotterdam. In de veiligheidsindex die daar wordt gehanteerd, en die tevens dient als maatstaf voor het functioneren van het college van B&W, wordt de veiligheidssituatie op het niveau van wijken en buurten gemeten. De index wordt voor een deel opgebouwd uit politie- en slachtoffergegevens en voor een ander deel uit enquêtegegevens over de gevoelens van de buurtbewoners (Gemeente Rotterdam 2003).

3.2.4 Samengevat

In het voorgaande is duidelijk geworden dat de macro-ontwikkelingen op het terrein van sociale veiligheid niet heel eenduidig zijn. Er is over een langere periode sprake van een toename van criminaliteit, maar deze vindt al lang niet meer in een hoog tempo plaats. De vormen van overlast en de gevoelens van verloedering zijn eveneens toegenomen, maar die zijn vanuit een langjarig perspectief als betrekkelijk gering te beschouwen. Opvallend is verder dat waar persoonsgerelateerde criminaliteit en ernstige overlast toenemen, de onveiligheidsgevoelens juist licht afnemen. Dit laat zien dat de subjectieve en objectieve onveiligheid slechts gedeeltelijk zijn gerelateerd.

3.3 Waarom voelen burgers zich onveilig?

Er is de laatste jaren het nodige onderzoek gedaan naar verklaringen voor gevoelens van onveiligheid. Het voor de hand liggende eerste antwoord op de vraag waarom burgers zich onveilig voelen, luidt uiteraard dat er sprake is van een toegenomen criminaliteit in de samenleving. Het is daarom goed dat het kabinet zich inzet om criminaliteit te bestrijden, op te sporen en te bestraffen. Onveiligheidsgevoelens worden echter ook door andere zaken veroorzaakt. Deze hangen samen met de ingrijpende veranderingen die de samenleving de afgelopen decennia heeft ondergaan. We behandelen hierna de belangrijkste ontwikkelingen, voor zover ze van invloed zijn op de sociale veiligheid.

3.3.1 *Institutioneel en maatschappelijk vertrouwen*

Een belangrijke factor ter verklaring van de onveiligheidsbeleving van burgers is de mate waarin zij institutioneel en maatschappelijk vertrouwen koesteren. Gemiddeld genomen zullen burgers die weinig vertrouwen hebben in instituties zich verhoudingsgewijs onveiliger voelen (Elchardus en Smits 2002).

Vaak wordt gesteld dat het maatschappelijk en institutioneel vertrouwen de afgelopen jaren sterk is afgenomen. Een analyse van macrogegevens geeft op dit punt echter geen eenduidig beeld. Over het vertrouwen in de politie spreken verschillende onderzoeken elkaar bijvoorbeeld tegen. Zo komt uit het onderzoek in de Politiemonitor Bevolking naar voren dat de tevredenheid over het optreden van de politie de laatste jaren licht is gestegen. Uit een ander onderzoek, de Eurobarometer, blijkt dan weer dat het vertrouwen in de politie de laatste jaren is gedaald. Wat het vertrouwen in de rechterlijke macht betreft zijn de onderzoeksresultaten eveneens weinig eenduidig. Opvallend is dat het vertrouwen in instituties de afgelopen jaren over het algemeen behoorlijk stabiel is te noemen. Dit geldt echter niet voor de politieke instituties. Wanneer we uitgaan van de Eurobarometer, dan valt op dat het vertrouwen in politieke en subpolitieke instituties de laatste jaren fors is gedaald. Het gaat dan om het vertrouwen in politieke partijen, de regering, het parlement, de EU, de VN en de vakbonden (zie Van San 2004a).

Op macroniveau kan niet worden gezegd dat het maatschappelijk vertrouwen de laatste jaren sterk afneemt. Uit verklaringen over onveiligheidsgevoelens komt naar voren dat deze nadrukkelijk zijn gerelateerd aan het institutioneel vertrouwen van burgers. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het achtergrondonderzoek van Elffers en De Jong (2004). Zij stellen dat in hun gesprekken met buurtbewoners regelmatig aan de orde komt dat de overheid de buurt in menig opzicht in de steek laat. Een vergelijkbaar beeld bestaat er ten aanzien van het optreden van de politie bij overlastproblemen. Volgens Elffers en De Jong is het zo dat sommige individuele wijkagenten zich mogen verheugen in veel waardering van bewoners, maar voor het overige heeft men

in het algemeen een nogal lage dunk van de politie, omdat die vaak niet zou komen opdagen of te weinig zou doen aan kwesties waar burgers zich druk over maken. Volgens de politie komt niet-optreden bij overlastzaken doorgaans doordat zij het beschikbare personeel moet inzetten voor ernstiger zaken. Burgers kunnen dit op zich best begrijpen, maar ze vinden het erg vervelend dat zij dan niet op de hoogte worden gesteld van het feit dat de politie niet komt opdagen. Vervelend, omdat dit het gevoel vergroot dat zij in de steek worden gelaten (Elffers en De Jong 2004).

3.3.2 Sociale cohesie

De belangrijkste conclusie die herhaaldelijk uit onderzoek naar voren komt, is dat de kwaliteit van sociale relaties in de buurt en de mate van sociale cohesie sterk samenhangen met relatief geringe gevoelens van onveiligheid (Intomart 2000, SCP 2002, Sampson 1987, Sampson en Raudenbusch 1999). Met sociale cohesie wordt gedeut op de bereidheid van burgers om een actieve rol te spelen in de buurt, elkaar te informeren en te helpen en zich ook in positieve zin te identificeren met de plek waar zij wonen. Schnabel definieert sociale cohesie treffend als 'de mate waarin mensen in gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun persoonlijk leven, als burger in de maatschappij en als lid van de samenleving' (Schnabel 2000; zie ook SCP 2002). Kennelijk is het zo, dat mensen zich veiliger voelen in een buurt waarin ze meer mensen kennen en waar zij gezamenlijke activiteiten ondernemen. Dat hoeft echter niet te betekenen dat ze in objectieve zin ook veiliger zijn.

Verder is het zo dat juist snelle veranderingen in de samenstelling van de wijk aanleiding kunnen vormen voor gevoelens van onbehagen en onveiligheid. Dit blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek naar processen van stedelijke herstructurering. Het veranderen van de samenstelling van de wijk door het bouwen van nieuwe en duurdere woningen, waardoor een groter aandeel middenklassenbewoners in de wijk komt te wonen, verbetert de onveiligheidsgevoelens niet in 'zwakke wijken'. Het tegenovergestelde is waar, de snelle veranderingen vergroten juist het gevoel van onbehagen in deze wijk.

Kennelijk is het zo dat ingrijpende veranderingen van het uiterlijk en de bewoning van een omgeving negatieve en afwerende reacties oproepen bij burgers.

Het lijkt er dus op dat, als de bekende omgeving verandert, daarmee een gevoel van sociaal vertrouwen en herkenbaarheid verloren gaat. Dit leeft het sterkst bij mensen die bijvoorbeeld niet verhuizen doordat zij zijn aangewezen op goedkope huurwoningen of doordat zij een huis hebben gekocht en niet weg kunnen tegen aanvaardbare kosten. Ook komt dit voor bij ouderen die op hogere leeftijd niet (nogmaals) willen verhuizen. Gevoelens van 'vastzitten' in een bepaalde wijk en onbehagen en onveiligheid komen vooral voor bij de groep burgers die door Van den Brink als *bedreigde burgers* zijn getypeerd (Van den Brink 2002). Zij hebben moeite om mee te komen in de snel veranderende samenleving, ze hebben weinig vertrouwen in en contact met publieke instanties, en ze interpreteren veranderingen gemakkelijk als verslechtingen.

3.3.3 Veranderende samenleving: vergrijzing

Een ander aspect dat bijdraagt aan het gevoel van onveiligheid is het eenvoudige demografische gegeven dat de bevolking vergrijst. Bij onveiligheidsgevoelens spelen fysieke en sociale kwetsbaarheid een belangrijke rol en die komen bij ouderen vaker voor. Ouderen ervaren hierdoor een gevoel van onbehagen. In een samenleving die door vergrijzing wordt gekenmerkt, valt het daarom te verwachten dat gevoelens van onveiligheid toenemen.

Onderzoek laat zien dat ouderen een relatief kleine kans hebben om slachtoffer te worden van een delict, maar dat zij zich – op sommige fronten – aanzienlijk angstiger voelen dan jongere leeftijdscategorieën (Maas-de Waal en Wittebrood 1999; Wittebrood 2003). Deze discrepantie tussen het geringe slachtofferrisico en de sterkere onveiligheidsgevoelens moet worden gezocht in de grotere fysieke kwetsbaarheid en de geringere mogelijkheid van ouderen om zichzelf te verdedigen. Hierdoor zijn zij minder geneigd zich aan risico's bloot te stellen. Ook vertonen ouderen meer risicovermijdend gedrag. Zij zijn bijvoorbeeld veel minder snel geneigd dan mensen uit jongere leeftijdscategorieën om 's avonds of 's nachts de deur open te doen als er

wordt aangebeeld. Met uitzondering van de oudste leeftijdsgroep mijden ze echter niet vaker dan anderen plekken die zij onveilig achten (Maas-de Waal en Wittebrood 1999).

De directe leefomgeving van mensen wordt ook steeds belangrijker naarmate zij ouder worden: ouderen zijn als gevolg van een toename van vrije tijd en deels door een afnemende mobiliteit meer op de buurt aangewezen. Niet alleen criminaliteit, maar ook andere tekenen die wijzen op achteruitgang van de leefomgeving (zoals slechtere verlichting, leegstaande huizen, graffiti en rommel op straat) dragen bij aan hun onveiligheidsbeleving (Maas-de Waal en Wittebrood 1999; Elffers en De Jong 2004). Dit leidt ertoe dat nogal wat ouderen zich onbehaaglijk en onveilig gaan voelen wanneer zij merken dat hun wijk of buurt er fysiek op achteruit is gegaan.

3.3.4 Veranderende samenleving: immigratie

Naast vergrijzing draagt ook de immigratie vanuit niet-westerse landen bij aan de onveiligheidsbeleving. Onderzoek laat zien dat bewoners zich onveiliger voelen in wijken met veel allochtonen en personen met een benedenmodaal inkomen. Daar is de kans om slachtoffer te worden van een misdrijf het hoogst (Tesser et al. 1995).

Er bestaan uiteraard grote verschillen tussen buurten, maar in het algemeen kan worden gesteld dat de onveiligheidsbeleving het grootst is in grootstedelijke buurten met een lage sociaal-economische status, een hoog aandeel allochtone bewoners en veel eenoudergezinnen (Maas-de Waal 2002). Daarbij blijkt dat vooral de sociaal-economische status van buurten van belang is in relatie tot de onveiligheidsbeleving en de perceptie van problemen in de buurt. Een groter bevolkingsaandeel met een lage sociaal-economische status gaat samen met een hogere onveiligheidsbeleving. Dat betekent dat in wijken met veel bewoners met een lage sociaal-economische status het aandeel bewoners van allochtone herkomst een minder significante rol speelt in de perceptie van onveiligheid in die wijk (Maas-de Waal 2002).

Het gegeven dat bewoners zich onveiliger voelen in wijken met een hoog percentage allochtonen heeft veel te maken met wederzijdse beeldvorming

tussen autochtonen en allochtonen. Het kwalitatieve onderzoek van Elffers en De Jong laat zien dat gesprekken met buurtbewoners over onveiligheid al snel over de verhouding en communicatieproblemen tussen autochtonen en allochtonen gaan. De aanwezigheid van mensen met een andere etnische afkomst is bij veel bewoners een reden zich minder veilig te voelen. *Uit de Rapportage Minderheden 2003* blijkt verder dat er bij allochtonen en autochtonen over en weer nogal wat vooroordelen bestaan. Zo blijkt onder meer dat bij autochtonen vrij algemeen het idee bestaat dat wijken te lijden hebben onder een groot aantal allochtonen. Voorts denken nogal wat autochtonen negatief over de bijdrage van allochtonen aan de samenleving, omdat zij een bron van misdaad en onveiligheid zouden zijn (Van Praag et al. 2003). Overigens blijkt dat ook een kleine meerderheid van de allochtonen van mening is dat wijken te lijden hebben onder een groot aantal allochtonen. Dit mechanisme van zelfstereotypering is vrij algemeen bekend en is al eerder in allerlei onderzoeken aan de orde gekomen (Van San en Leerkes 2001).

Het is overigens niet louter een vooroordeel van burgers wanneer zij problemen als criminaliteit, verloedering en onveiligheid associëren met concentraties van allochtonen in wijken. Onderzoek laat zien dat er inderdaad meer criminaliteit en verloedering is in concentratiewijken. Met nadruk dient er echter op te worden gewezen dat dit niet betekent dat de allochtone wijkbevolking verantwoordelijk is voor de ongunstige toestand in de concentratiewijken (Van Praag et al. 2003). Een hogere criminaliteit in concentratiewijken kan het gevolg zijn van een veelheid van factoren.

3.3.5 Veranderende samenleving: ontbedding sociale leven

De discussie over en het beleid voor sociale veiligheid concentreren zich al snel op de wijk of buurt en de bewoners. Dit is logisch omdat de buurt nog steeds voor de meeste mensen een belangrijk referentiepunt is en onveiligheid in de onmiddellijke woonomgeving als zeer ingrijpend wordt ervaren. De wijk is voor hedendaagse bewoners echter steeds minder de locatie voor hun dagelijkse activiteiten. Hedendaagse gedragspatronen kenmerken zich door een relatief grote

mobiliteit en het bewegingspatroon van mensen is sterk gediversifieerd. Activiteiten als werken, recreëren, familiebezoek en studie worden in belangrijke mate op andere plaatsen dan in de wijk verricht (Van Beek 2002). Scholen, sport- en gezelligheidsverenigingen, ziekenhuizen, verzorgingstehuizen zijn steeds meer te vinden op andere plaatsen dan in de onmiddellijke omgeving van het huis. Deze verandering werkt op twee manieren door in de beleving van onveiligheid.

In de eerste plaats zorgt zij ervoor dat de sociale banden in de buurt of wijk aan betekenis verliezen. Daarvoor in de plaats treden wel andere sociale banden, dus van een algemene afname van sociale cohesie en sociale verbanden is geen sprake (zie SCP 2002). Wel is het zo dat de aard van deze banden aan verandering onderhevig is en dat ze in zekere zin gedislokaliseerd raken. Ze zijn niet ingebed in bepaalde plaatsen, maar er is sprake van het tegenovergestelde: 'ontbedding'. Het gevolg daarvan is dat mensen gemiddeld genomen minder sociale banden hebben met 'bekende plaatsen', zoals de buurt en wijk. Door de toegenomen mobiliteit en de ontbedding van het sociale leven (Terpstra 2004) hebben informele vormen van controle en steun aan betekenis ingeboet.

In de tweede plaats werkt deze verandering in sociale interacties door in het feit dat mensen gemiddeld genomen steeds vaker op 'onbekende' plaatsen als wegen, stations, grootschalige publieke voorzieningen of stadscentra van andere steden komen. Dit draagt bij aan onveiligheidsgevoelens. Veel burgers zijn van mening dat het met de onveiligheid in hun eigen wijk wel meevalt. Binnen de eigen wijk voelen bewoners zich meestal naar verhouding veilig zelfs al wonen zij in een wijk die bekend staat als een wijk met veel criminaliteit (Toenders et al. 1998). Onveilig is het in hun ogen vooral in aanpalende wijken, of in het stadscentrum, of in de grote stad vijftien kilometer verderop (Elffers en De Jong 2004). De perceptie van dreiging en onbehagen wordt dus maar ten dele door de directe, gekende omgeving veroorzaakt.

3.3.6 Belangrijke rol van de media

Aan het gevoel van onbehagen en de perceptie van dreiging in de samenleving dragen ook de media bij, zo wordt in verschillende onderzoeken naar voren gebracht (Elchardus en Smits 2003; Elffers en De Jong 2004). Burgers geven vaak aan dat de rol van de media sterk bijdraagt aan hun onveiligheidsgevoelens. Zij zijn bovendien doorgaans van mening dat pers en televisie alleen maar aandacht besteden aan negatieve incidenten en nooit eens aandacht besteden aan zaken die wel goed gaan. Dit verwijt is weliswaar niet helemaal terecht, het is wel wijdverbreid. Dat het bij de invloed van de media niet alleen eenrichtingsverkeer is, heeft de RMO uiteengezet in zijn advies *Medialogica* (RMO 2003).

In gesprekken met burgers over onveiligheid duikt ook snel de rol op die media spelen in de beeldvorming over problemen of groepen. Deze rol valt te verklaren door het toegenomen mediagebruik van burgers en de opkomst van commerciële televisie. Er is het afgelopen decennium een beduidend aantal televisiekanalen bijgekomen. Deze kanalen hebben als opgave om een marginaal gestegen hoeveelheid televisiekijktijd te bedienen (Neijens 2001). Samen met de commercialisering van het televisiebestel heeft dit tot gevolg dat er een sterkere onderlinge concurrentie is ontstaan tussen de kanalen (RMO 2003). Deze concurrentiestrijd wordt onder meer gestreden met behulp van verslaggeving over misdaad of onveiligheid. De 'dekking' van rampen en criminaliteit in termen van aantallen televisie-uren of krantenpagina's die aan geruchtmakende zaken worden besteed, is in tien jaar flink toegenomen. Het aantal pagina's dat de grote kranten besteedden aan de vuurwerkrampe in Enschede van 2000 was bijvoorbeeld dubbel zo groot als het aantal pagina's dat in 1992 werd gereserveerd voor berichtgeving over de Bijlmerrampe (Vasterman 2001).

In deze ontwikkeling speelt de commerciële televisie een duidelijke rol. Burgers die vooral commerciële televisie kijken, hebben een duidelijk negatiever verwachtingspatroon ten aanzien van maatschappelijke ontwikkelingen en voelen zich opvallend onveiliger. Elchardus en Smits zien dit als een gevolg van de commercialisering en de opkomst van wat zij noemen een *dualiteit in de media*, waarmee zij

doelen op de dualiteit tussen commerciële en publieke zenders. Niet uitgesloten kan echter worden dat de causaliteit precies tegengesteld is en dat juist de minder optimistische burgers vooral naar de commerciële zenders kijken.

3.4 Conclusie

Op basis van de informatie die in dit hoofdstuk naar voren is gekomen, is een aantal – weliswaar voorzichtige – conclusies te trekken. In eerste instantie is op basis van de CBS-slachtofferenquêtes gebleken dat de criminaliteit vanaf 1993 tot nu eigenlijk vrijwel constant is gestegen; met uitzondering van 2003, waar er sprake is van een lichte daling. Daarnaast blijkt uit de cijfers dat het aantal geschatte geweldsdelicten nog nooit zo hoog is geweest als in 2003.

Verder blijkt uit de Politiemonitor dat het percentage inwoners dat zegt zich in Nederland onveilig te voelen de laatste paar jaren licht is gedaald. Ondanks deze daling houdt echter wel een aanzienlijk deel van de bevolking onveiligheidsgevoelens. Er zijn verschillende achterliggende factoren in dit hoofdstuk de revue gepasseerd die ertoe bijdragen dat toch nog een belangrijk deel van de bevolking zich onveilig voelt. Zo is onder meer gebleken dat het gebrek aan sociale cohesie in de woonbuurt, overlast en verloedering, maar ook vergrijzing, de concentratie van sociaal-economische problemen en het multiculturele karakter van bepaalde wijken ervoor zorgen dat mensen zich onbehaaglijk en in sommige gevallen onveilig voelen. We hebben in dit hoofdstuk gewezen op de ‘ontbedding’ van het sociale leven als mogelijke veroorzaker van gevoelens van onbehagen en onveiligheid en we zijn ingegaan op de mogelijke negatieve invloed van de media. Ook zijn we ingegaan op het gebrek aan vertrouwen in instituties, dat aannemelijke gevolgen lijkt te hebben voor de gevoelens van onveiligheid van burgers.

Als we deze conclusie samenvatten, dan valt op dat veel van de zaken die het veiligheidsgevoel van burgers verminderen, te maken hebben met het omgaan met verandering en verschil in de leefomgeving. In sommige gevallen waarderen burgers de veranderingen die zich om hen heen hebben voor-

gedaan. Maar vaak worden veranderingen als verslechtingen getypeerd (zoals bij verloedering), vooral wanneer burgers het gevoel hebben dat de overheid hen in de steek laat bij het oplossen van bepaalde problemen. De veranderde samenleving waarin zij leven, werkt in veel gevallen dus kennelijk een gevoel van onthechting en een verlies van herkenbaarheid in de hand. Wat de gevolgen hiervan zijn, zal in de volgende hoofdstukken worden beschreven.

4 Strategie: herkenbaarheid organiseren

4.1 Inleiding

Het vergroten van de veiligheid in de samenleving is een van de speerpunten van het huidige kabinet-Balkenende. In het huidige veiligheidsbeleid voert de repressieve aanpak van criminaliteit en de strafrechtelijke benadering de boventoon. Maar om tot een veilig klimaat te komen is het ook nodig sociaal-culturele factoren erbij te betrekken, zo constateert het kabinet terecht. Maar hoe worden deze sociaal-culturele factoren ingebracht in het veiligheidsbeleid?

De RMO heeft een verkenning uitgevoerd naar 'de samenhang tussen de behoefte aan repressie enerzijds en versterking van de sociale infrastructuur anderzijds' (een citaat uit de adviesaanvraag van het kabinet: Bijlage 1). Die verkenning maakt duidelijk dat een aantal maatschappelijke veranderingen debet is aan de huidige zorg over sociale veiligheid. De RMO meent dat de oplossingen voor deze onveiligheidsproblematiek te vinden is in het ontwikkelen van een samenhangend veiligheidsbeleid, waarin sprake is van een goede balans tussen enerzijds de aanpak van criminaliteit en anderzijds het scheppen van voorwaarden voor een veilig klimaat. Om tot een maatschappelijk veilig klimaat te komen is een hardere aanpak van criminaliteit alleen niet voldoende. Door de objectieve veiligheid te verbeteren, zullen de subjectieve onveiligheidsgevoelens niet automatisch verminderen. Burgers ervaren veiligheid meer aan de hand van ervaringen, omgevingsfactoren en waarden als sociale cohesie, solidariteit, gemeenschapszin, sociaal vertrouwen of sociale samenhang.

De RMO meent dat burgers zich veiliger zullen voelen als het *sociaal vertrouwen* en de *sociale samenhang* vergroot worden. Sociaal vertrouwen bestaat niet alleen uit de component van onderling vertrouwen en betrokkenheid van burgers, maar ook uit ondersteuning en handhaving door de

overheid. Deze ondersteuning en handhaving door de overheid hebben burgers nodig om sociale betrokkenheid te bewerkstelligen en een basaal niveau van veiligheid te laten ontstaan, met name op publieke plaatsen. Dat ontstaat niet altijd spontaan. Daarvoor moeten de instituties bij burgers herkenbaarder worden en moet de onderlinge steun tussen burgers in hun leefomgeving gestimuleerd worden. Er moet dus een *context* zijn waarin sociaal vertrouwen en herkenbaarheid kunnen ontstaan en groeien. Het is echter ook belangrijk dat mensen zich zodanig gaan gedragen dat sociale veiligheid kan toenemen.

Contexten zijn echter verschillend van aard. De RMO wil onderscheid maken tussen plekken in de publieke ruimte die bekend zijn voor mensen en plekken die meer anoniem of onbekend voor hen zijn. Dit onderscheid willen we hier eerst uiteenzetten. In het vervolg van dit hoofdstuk geven we aan welke componenten noodzakelijk zijn om herkenbaarheid te kunnen organiseren als voorwaarde voor een sociaal veilig klimaat. Daarnaast zijn er maatschappelijke processen aan te wijzen die juist die herkenbaarheid tegengaan. Deze zullen we in kort bestek beschrijven.

4.2 Bekende en onbekende plekken

In de beleving van veiligheid bestaat er een belangrijk verschil tussen *bekende* en *onbekende* plekken (vgl. Elffers en De Jong 2004). Dit is relevant voor een veiligheidsstrategie die zich richt op het organiseren van herkenbaarheid. Bekende plekken zijn de plaatsen waar we regelmatig zijn om te leven, te werken, te leren of te recreëren. Het gaat hier allereerst om de woonomgeving, maar ook om de werkomgeving, de sport- of vrijetijdsvereniging en de school. Het zijn de plaatsen waar mensen betekenisvolle tijd doorbrengen en sociale relaties onderhouden met anderen die er ook op regelmatige basis verkeren. Bij bekende plekken bestaat in beginsel de mogelijkheid om ze als 'onze plek' te beleven.

Dit geldt niet voor onbekende plaatsen. De plaatsen waar we incidenteel komen (veel publieke voorzieningen of bij private partijen) of waar we als onderdeel van een gezichtsloze massa komen (treinstations, grote winkel-

centra, de straten en wegen die bekende plaatsen verbinden) zullen niet als ‘van ons’ worden beleefd. Deze plaatsen zijn het domein van anderen of, zoals het vaak lijkt te zijn, deze plaatsen zijn van niemand. Dit laatste wekt de indruk van anonimiteit en verlatenheid. Dit wordt nog eens versterkt doordat op veel grootschalige openbare plaatsen geen sprake is of lijkt te zijn van formeel toezicht. Dit laatste suggereert enerzijds dat er op deze plaats geen gedragsbelemmeringen gelden. Het suggereert anderzijds dat het hier onguur en onveilig is. Onveiligheidsgevoelens hangen voor een deel samen met onbekendheid en een zekere anonimiteit in de openbare ruimte. Het gaat vaak sterker om de suggestie van wat er verkeerd zou *kunnen* gaan, dan om wat er daadwerkelijk verkeerd gaat.

Sommige bekende plekken die ook een belangrijke functie voor ontmoeting hadden – als bibliotheken, buurtwinkels of wijkbureau’s – zijn in de loop der tijd verdwenen en/of veranderd in onbekende plekken. Dat heeft gevolgen voor het kennen en gekend worden van mensen in de directe leefomgeving.

Op sommige bekende plaatsen is het echter ook nodig veiligheid – in de zin van onderlinge steun en toezicht – te organiseren. Gebrek aan communicatie tussen bewoners, bijvoorbeeld vanwege de grote diversiteit aan verschillende culturen, is vaak oorzaak van onbehagen en onbegrip. Daar moet worden gewerkt aan contact, door ontmoeting tussen mensen te organiseren, en door netwerken te ondersteunen. Het vertrouwen tussen mensen die dicht bij elkaar leven moet groeien. Zij moeten elkaar ook als volwaardige burgers willen leren kennen en waarderen. Op onbekende plaatsen gaat het eerder om het creëren van een adres of aanspreekpunt. Hier krijgen we veiligheid door middel van en passant toezicht en/of formeel toezicht.

4.3 Herkenbaarheid

Wat verstaat de RMO dan onder herkenbaarheid in relatie tot sociale veiligheid? De basis voor herkenbaarheid in de publieke ruimte ligt in de beleving die burgers hebben dat op momenten waarop het echt nodig is er sprake is van steun en toezicht. Deze beleving is gebaseerd op de steun en toezicht

die verwacht wordt van zowel medeburgers als de overheid. Daarnaast speelt ook de inrichting van de (fysieke) context van de publieke ruimte een rol in de veiligheidsbeleving van burgers.

Er kan slechts sprake kan zijn van een herkenbare context wanneer er op de een of andere manier sprake is van een basaal niveau van veiligheid. Op plaatsen waar een veelheid aan problemen bestaat, moet er eerst en vooral gewerkt worden aan de opbouw van sociale samenhang. In onveilige wijken is handhaving, repressie en criminaliteitsbestrijding nodig. De overheid moet in het veiligheidsbeleid inzichtelijk maken dat er een duidelijk verband is tussen de preventieve en de repressieve maatregelen.

De relatie tussen herkenbaarheid en de daaruit voortvloeiende sociale veiligheid is weliswaar subjectief en verschillend per individu, maar moet volgens de RMO uitgaan van een aantal basisvoorwaarden. Deze vier basisvoorwaarden lichten we op de volgende pagina toe.

Herkenbaarheid ontstaat niet als vanzelf. Naast het vertalen van de basisvoorwaarden voor herkenbaarheid in beleid, is het ook nodig bestuurlijke randvoorwaarden aan te geven voor het welslagen ervan. Dat veronderstelt alertheid van de overheid en van burgers. Daarop komen we in het volgende hoofdstuk terug.

Naast het (pro)actief maken van beleid is het belangrijk dat de overheid zich realiseert dat bestaand beleid of nieuw beleid juist anonimiteit tot gevolg kan hebben en daarmee, bewust of onbewust, herkenbaarheid bij burgers kan doen afnemen. In de nu volgende paragraaf willen we stilstaan bij enkele tegendraadse trends die van belang zijn in het veiligheidsbeleid en die niet mogen worden veronachtzaamd in een strategie die zich richt op de te organiseren herkenbaarheid.

Figuur 4.1 Basisvoorwaarden voor herkenbaarheid

- **Overzichtelijke context**

Een belangrijke voorwaarde voor een sociaal veilige context is dat deze voldoende overzichtelijk is. Herkenbaarheid ontstaat moeilijk op plekken waar mensen zich anoniem voelen of die ze als 'unheimisch' ervaren. Plekken die er verlaten en verloederd bij liggen en waar dus geen toezicht is, verhogen onveiligheidsgevoelens. Scholen waar omwille van de groot-schaligheid leerlingen als een nummer behandeld worden, waar nauwe-lijks contact is tussen leraren en leerlingen en waar ouders het gevoel krij-gen dat ze uitgesloten worden van participatie, kunnen plaatsen worden waar het gevoel van onveiligheid groot is.

- **Steun en toezicht**

Mensen vinden het belangrijk gesteund te worden door niet alleen de eigen sociale omgeving, maar als het nodig is ook door professionals. Voor burgers moet het duidelijk zijn waar ze terecht kunnen wanneer zij een probleem ervaren of een klacht willen uiten. Dit betekent dat de bevoegde instanties voldoende zichtbaar moeten zijn, toezicht gaan hou-den en in staat moeten zijn burgers door te verwijzen wanneer dat nodig is. Handhaving door de overheid speelt een belangrijke rol bij de toename van sociaal vertrouwen. De overheid moet daarom niet alleen zichtbaar zijn, maar ook adequaat reageren. Doordat mensen zich gesteund voelen en weten dat er voldoende toezicht plaatsvindt, is het mogelijk de basis voor veiligheid te creëren.

- **Gedeeld normbesef**

In het maatschappelijk verkeer spelen gedeelde gedragsregels en andere sociale normen een belangrijke rol. In een samenleving die zich kenmerkt door een toenemende diversiteit aan leefstijlen en bevolkingsgroepen ont-staan vaker situaties waarin normen kunnen botsen. Gedragsregels en normen zijn vaak niet expliciet. Het is daarom belangrijk actief te werken aan de gezamenlijke normen in de openbare ruimte. Daarin is ook een belangrijke taak weggelegd voor de (organisatie van de) overheid.

- **Kennen en gekend worden**

Het organiseren van herkenbaarheid in publieke plekken betekent: ervoor zorgen dat mensen de ervaring hebben dat juist op momenten die er toe doen er ook *steun en toezicht* geboden wordt. Dit basisprincipe – *het ken-nen en gekend worden* en het bieden van *steun en toezicht* op momenten en plaatsen waar het er echt toe doet – vormt de kern van het sociaal vertrouwen en daarmee de context van herkenbaarheid en veiligheid. *Kennen en gekend worden* geldt voor de wederzijdse relaties tussen overheid en burger en tussen burgers onderling.

4.4 Tegendraadse trends

De maatschappij ontwikkelt zich en dit bepaalt de mogelijkheden om herkenbaarheid te organiseren. Het benadrukken van het belang van herkenbaarheid als gevolg van een maatschappelijke dynamiek kan gemakkelijk tot de opvatting leiden dat de RMO met dit advies een pleidooi houdt voor een teruggang naar die 'goede oude dorpse tijd', waarin sociale controle en benepenheid juist weer voor andere (sociale) problemen en onwenselijke situaties zorgden. De RMO wil evenwel met dit advies voorkomen dat onbekendheid en anonimiteit in de publieke ruimte gelijk staat aan gevoelens van onbehagen en onveiligheid. Bovendien gaat het vooral om de vraag hoe, onder hedendaagse condities, een herkenbare context kan worden georganiseerd. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat er zaken moeten worden hersteld die we in het verleden zijn kwijtgeraakt. We bespreken hedendaagse trends die op gespannen voet staan met de wens om een herkenbare context te organiseren. We behandelen kort de voornaamste.

4.4.1 *Snel veranderende wijken*

Herkenbaarheid in de woonomgeving suggereert dat er wordt geïnvesteerd in het sociaal kapitaal van die woonomgeving. Dit staat echter op gespannen voet met ontwikkelingen in een deel van de achterstandswijken, waar de meeste bewoners slechts wonen bij gebrek aan beter en waar van een hoge verhuismobiliteit sprake is. Het opbouwen van sociaal kapitaal tussen bewoners is moeilijk wanneer bewoners in hoog tempo komen en gaan. Dit leidt ertoe dat er juist in bepaalde wijken, de spreekwoordelijke oude stadswijken, steeds meer gebrek is aan herkenbaarheid. Daarin doet zich vaak een opeenstapeling van factoren voor waardoor er geen herkenbaarheid, sociaal vertrouwen en steun en toezicht kan ontstaan. Doordat er problemen zijn als hoge verhuismobiliteit, illegale tewerkstelling, wegtrekken van ondernemers, geluidsoverlast, verwaarlozing en dergelijke, ontstaat er een sfeer van afzijdigheid onder de bewoners. Mensen verliezen het vertrouwen in elkaar en nemen steeds meer afstand. Vaak gaat dit gepaard met, of is dat een gevolg van, het verlies aan institutioneel vertrouwen:

vertrouwen in mensen en instanties die de veiligheid van mensen moeten bewaken.

4.4.2 *Schaalvergroting en virtualisering instituties*

Om redenen van (mogelijk vermeende) efficiency hebben tal van publieke diensten en private organisaties de laatste decennia gekozen voor schaalvergroting. Veel publieke instellingen en publieke of commerciële voorzieningen zijn door schaalvergroting massaal van karakter geworden. Er zijn legio voorbeelden, van enorme schoolcomplexen tot megastores en autoboulevards. Dat heeft een fysieke kant, namelijk de komst van grote, onoverzichtelijke gebouwen en al of niet overdekte winkelpleinen en het verdwijnen van kleine in de eigen woonomgeving gelegen winkels, postkantoren etc.

Vanzelfsprekend is er ook een sociale kant aan dit fenomeen, omdat in dit soort omgevingen mensen zich sneller anoniem gaan voelen. Tegelijkertijd is het aantal professionele toezichthouders op stations, in het openbaar vervoer of winkelcentra drastisch verminderd. Ook zijn instellingen op grote schaal gebruik gaan maken van ICT. Dit heeft er in veel gevallen voor gezorgd dat de informatievoorziening weliswaar is toegenomen, maar dat de communicatie niet meer via de mensen van de instelling zelf plaatsvindt en is geautomatiseerd. Het zijn ontwikkelingen die een negatieve invloed hebben op de toegankelijkheid en herkenbaarheid van dergelijke omgevingen en die mensen gemakkelijk een gevoel van onveiligheid bezorgen.

4.4.3 *Monofunctionele wijken*

Veel woonwijken, met name nieuwbouwwijken, zijn monofunctioneel geworden. Woonwijken zijn plaatsen waar alleen wordt gewoond en waar geen of nauwelijks economische bedrijvigheid is. Bedrijventerreinen, sportvelden en winkelcentra zijn steeds vaker gelegen aan de randen van gemeenten, waar nog ruimte is voor parkeren, laden en lossen en volop plaats voor uitbreiding zonder dat er overlast voor burgers kan ontstaan. Dit is soms deels een bewuste beleidskeuze geweest, vanuit de veronderstelling dat mensen een rustige woonomgeving zonder bedrijvigheid waarderen. Het is tegelijkertijd

de oorzaak geweest van het feit dat veel kleinere winkels met buurtfuncties en andere sociale voorzieningen zijn verdwenen. De sociaal-infrastructurele betekenis van dagelijkse 'ogen op straat' gaat daarmee verloren.

4.4.4 *Verschuivende sociale netwerken*

Hedendaagse gedragspatronen kenmerken zich door een relatief grote mobiliteit waardoor mensen gemakkelijker en vaker op onbekende publieke plaatsen terechtkomen. Activiteiten als werken, recreëren, familiebezoek en studie worden in belangrijke mate op andere plaatsen dan in de bekende omgeving verricht (Van Beek 2002). Het bewegingspatroon van mensen is gediversifieerd.

Sociale netwerken worden meer en meer opgebouwd buitenshuis (SCP 2002). Er is een verschuiving aan te geven van primaire sociale netwerken (familie en gezin) naar secundaire sociale netwerken (vrienden en kennissen). Dit heeft gevolgen voor de mate van herkenbaarheid en sociaal vertrouwen.

Primaire sociale netwerken staan steeds meer onder druk door de toename van het aantal echtscheidingen en eenpersoonshuishoudens. Met name in de grote steden is het aandeel eenpersoonshuishoudens relatief groot. Dit heeft onder andere tot gevolg dat er ook een teruggang in contacten met familie en huisgenoten is te constateren.

Ook in secundaire sociale netwerken hebben zich verschuivingen voorgedaan. Contacten met huisgenoten zijn weliswaar verminderd, maar het belang van vriendennetwerken is toegenomen. De hulpbereidheid onder buurtgenoten wordt ook hoog ingeschat. De verschuivingen zitten vooral in de deelname aan maatschappelijke organisaties. Deze is niet zozeer minder geworden, maar vooral anders. In plaats van verenigingsleven en zogenoemde face-to-facecontacten, vindt deelname meer dan voorheen plaats door middel van donaties of subsidies waarmee professionele krachten de (ideële) doelstellingen van de organisatie kunnen nastreven.

Daarnaast zijn de hulpvaardigheid in de nabije omgeving en de solidariteit

met maatschappelijke organisaties niet afgenomen. Het lijkt erop te duiden dat mensen de sociale netwerken vooral functioneel en (fysiek) verder van de vertrouwde omgeving als huis en gezin ontplooiën. 'Kinderopvang, onderwijs, informele zorg en vrijetijdsbesteding vervullen belangrijke functies binnen de sociale infrastructuur die mensen in staat stelt maatschappelijk volwaardig te functioneren' (SCP 2002, 319-320).

4.4.5 Afkalving sociale infrastructuur

Volgens de RMO heeft een aantal ontwikkelingen de sociale infrastructuur aangetast: bezuinigingen in het sociaal werk, opbouwwerk en jongerenwerk (welzijnswerk in het algemeen); bezuinigingen bij de stedelijke vernieuwing en op het onderwijsbeleid (achterstandsbeleid), op het inburgerings- en integratiebeleid, op vrijwilligersorganisaties, etc. (zie ook brief VNG van 16 augustus 2004). Met name voorzieningen die dichtbij de leefomgeving van burgers staan (zoals buurtopbouwwerk of speeltuinverenigingen of onderwijsassistenten in de vorm van ID-banen) zijn essentieel voor de sociale cohesie en versterken de sociale infrastructuur.

4.5 Conclusie

Op basis van het voorgaande concludeert de RMO dat de belangrijkste uitdaging voor het kabinet is: hoe organiseer je herkenbaarheid in moderne maatschappelijke contexten, juist als er verschillende ontwikkelingen gaande zijn die in tegenovergestelde richting wijzen. In dit hoofdstuk zijn de achtergronden en basisprincipes van een sociaal veilige en herkenbare context beschreven.

Sociale onveiligheid wordt, zo hebben we in de voorgaande hoofdstukken betoogd, veroorzaakt door uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen. We hebben bijvoorbeeld gewezen op demografische veranderingen als vergrijzing en immigratie. Verder hebben we gewezen op het proces van individualisering dat tot uiting komt in toenemende maatschappelijke pluriformiteit en gediversifieerde gedragspatronen van individuen. Ook spraken we over de 'ontbedding' van het sociale leven en de veranderende sociale ban-

den tussen burgers en binnen groepen. Een veiligheidsbeleid dat zich richt op de maatschappelijke voorwaarden voor een veilig klimaat zal zich op deze maatschappelijke factoren moeten richten. De sleutel tot een effectieve aanpak ligt, volgens de RMO, in het begrip 'herkenbaarheid'. Herkenbaarheid kenmerkt zich door de componenten *kennen en gekend worden, steun en toezicht, gedeeld normbesef en een overzichtelijke context*. Herkenbaarheid ontstaat niet vanzelf, zeker niet op zogenoemde onbekende plekken. De RMO spreekt dan ook over het actief werken aan – het organiseren van – herkenbaarheid. In het volgende hoofdstuk zullen de vier componenten uitgewerkt worden in beleidsvoorstellen.

5 Herkenbaarheid in de publieke ruimte

5.1 Inleiding

De samenleving is de laatste decennia sterk veranderd en dit heeft, zo hebben we in de voorgaande hoofdstukken geconstateerd, invloed gehad op het vraagstuk van sociale veiligheid. Deze ontwikkeling is niet uniek voor Nederland. In de meeste westerse samenlevingen zijn maatschappelijke structuren aan ingrijpende veranderingen onderhevig. Mede daardoor hebben deze landen te maken met een hoog niveau van criminaliteit, overlastgevend gedrag en wijdverbreide gevoelens van onveiligheid (Terpstra 2004). Ondanks het feit dat de onveiligheid in het afgelopen decennium niet wezenlijk is toegenomen is de maatschappelijke onrust over onveiligheid in de samenleving groot. Om die reden besteedt de overheid veel geld en aandacht aan het bestrijden van criminaliteit. Dit is in het licht van de maatschappelijke problemen geheel terecht. Maar in aanvulling op het aanpakken van criminaliteit en overlast is het ook nodig aandacht te besteden aan de maatschappelijke condities waaronder sociale veiligheid mogelijk is. Kenmerk van een effectief veiligheidsbeleid is volgens de RMO een goede samenhang tussen het aanpakken van criminaliteit enerzijds en het ontwikkelen van een sociaal veilig klimaat anderzijds. Een veilig klimaat moet, zo hebben we in het voorgaande betoogd, georganiseerd worden door de herkenbaarheid in de publieke ruimte te vergroten.

In dit hoofdstuk beschrijven we in hoofdlijnen hoe de overheid zo'n herkenbare context kan bevorderen. Dit leidt tot een brede inzet op de onveiligheidsproblematiek. Daarbinnen is het van belang om twee niveaus te onderscheiden. Ten eerste zal de aandacht zich richten op de maatschappelijke context waarbinnen de gestelde problemen zich voordoen. Hier gaat het om de inrichting van de openbare ruimte, de beschikbaarheid van publieke instanties en het handelen van publieke instanties. Ten tweede gaat het ook om het

gedrag van mensen. Burgers hebben een eigen verantwoordelijkheid bij het bevorderen van een veilige omgeving en zij kunnen zelf een rol spelen bij het verbeteren van de veiligheid. De overheid kan een bescheiden maar belangwekkende bijdrage leveren aan het vermogen van maatschappelijke actoren om deze rol goed te vervullen. In het vervolg van dit hoofdstuk beschrijven we de contouren van de veiligheidsstrategie die ons voor ogen staat. Deze strategie is georganiseerd rondom de vier noties die we hiervoor onderscheiden: overzichtelijke context, steun en toezicht, gedeeld normbesef en kennen en gekend worden. We werken deze noties verder uit aan de hand van goede praktijken. We sluiten daarop aan door in te gaan op enkele bestuurlijke randvoorwaarden die nodig zijn om deze agenda te ondersteunen.

De voorstellen die we bespreken zijn niet nieuw of uniek. Het is onze inzet om ze hier in onderlinge samenhang naar voren te brengen. Zodoende ontstaat een integrale veiligheidsagenda die vervolgens in specifieke situaties kan worden vertaald naar concrete interventies.

5.2 Overzichtelijke context

De inrichting van het publieke domein is gedeeltelijk bepalend voor de onveiligheidsgevoelens van burgers. Het publieke domein is een breed verzamelbegrip dat verder reikt dan alleen de straat en andere openbare gelegenheden en ook verder reikt dan de overheidsorganisatie. Wat ons betreft omvat het publieke domein drie aspecten. Het omvat ten eerste de openbare ruimte, ten tweede de overheidssector in strikte zin en ten derde valt ook de collectieve, door de overheid gereguleerde en gesubsidieerde sector eronder, en bovendien de organisaties die binnen die sectoren actief zijn. Voor een deel zijn dat overheidsorganisaties die het beleid uitvoeren, voor een ander deel zijn dat wat we noemen middenveldorganisaties die zijn ontstaan uit burgerinitiatieven.

De overheid heeft een belangrijke invloed op de inrichting van het publieke domein. Voor een deel is zij bouwer, beheerder of eigenaar van de publieke ruimte. Voor een ander deel reguleert de overheid de publieke ruimte (bij-

voorbeeld door bestemmingsplannen) en beïnvloedt zij ontwikkelingen (bijvoorbeeld door financiering van particuliere organisaties).

Een belangrijke voorwaarde voor een sociaal veilige context is dat deze voldoende overzichtelijk is. Wanneer kinderen in grootschalige scholen slechts als nummer kunnen worden behandeld, en de leerkrachten en de leerlingen elkaar niet of nauwelijks kennen, dan gaat dit ten koste van de veiligheid op school. Ook de fysieke inrichting van de publieke ruimte is belangrijk, wat onder andere inhoudt dat er voor alle leeftijdsgroepen ruimte is en voor iedereen toegankelijk moet zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat er ontmoetingsplaatsen (buurthuizen, buurtwinkels, opbouwwerk en dergelijke meer) in de woonomgeving moeten zijn. De overheid heeft de verantwoordelijkheid te zorgen voor die overzichtelijke context. Dit uitgangspunt heeft allereerst betekenis voor de fysieke inrichting en het onderhoud van de ruimte. Vervolgens vraagt dit om de aanwezigheid van functionarissen en aanspreekpersonen op publieke plaatsen. Ten slotte heeft dit uitgangspunt ook gevolgen voor de wijze waarop publieke organisaties en instellingen worden vormgegeven.

5.2.1 *Schoon, heel en veilig*

In veel buurten worden hinderlijk gedrag, vervuiling en verloedering, openbare dronkenschap, geluidsoverlast et cetera, als zeer belastend voor het leefklimaat ervaren. Overlastgevend gedrag wordt door burgers vaak als nog meer belastend ervaren dan 'criminaliteit'. Fysieke tekenen van verval, gebrek aan sociale controle, gebrek aan relaties en het onvermogen van sommige bewoners om zich aan conventionele normen te houden, moeten met het aanwezige criminaliteitsniveau in relatie gebracht worden. Er zijn talloze factoren die van invloed zijn op deze negatieve ontwikkeling van een buurt. Een kleine greep: grootschalige nieuwbouw, sloopwerken, stop op investeringen, huisjesmelkers en pandjesbazen, gebroken ruiten, vuil op straat, niet werkende lantaarnpalen en vernielde bushokjes. Een cumulatie van dergelijke tekenen van verval vergroot de gelegenheid en aanleiding tot

het plegen van overtredingen en bezorgt geheel los daarvan burgers het gevoel dat de buurt is opgegeven en onveilig is geworden (SCP 2002; Desmet et al. 2003).

Het belang van de staat van de gebouwde omgeving heeft de overheid de afgelopen jaren aangegrepen voor forse investeringen in herstructurering en verbetering van de omgeving. Het adagium van *schoon, heel en veilig* is hierbij van belang. Het is te hopen dat deze inspanningen kunnen worden voortgezet, ook nu de bestedingsruimte van de overheid is afgenomen.

5.2.2 Aanspreekpersonen op publieke plaatsen

Het logische vervolg op het opknappen van de openbare ruimte is het installeren van aanspreekpersonen of aanspreekadressen op publieke plaatsen. Het is van belang dat de publieke ruimte een gezicht krijgt. Juist op openbare plaatsen waar mensen zelden komen, kan men bevangen worden door een *unheimisch* gevoel. Alleen al de wetenschap dat er niemand is tot wie men zich in geval van nood kan richten, bezorgt met name kwetsbare mensen gevoelens van onveiligheid. Dit is tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Wel kunnen publieke instellingen, openbaarvervoerbedrijven en andere openbare plaatsen er nadrukkelijker voor zorgen dat er een duidelijk aanspreekpunt of aanspreekpersoon is. Een treinstation met slechts een automatische kaartverkoop en een crisismeldpaal is mogelijk wel goedkoper, maar leidt ook tot een groter gevoel van onveiligheid. De overheid moet erop toezien en afspraken maken om te voorkomen dat efficiency maatregelen niet ten koste gaan van de veiligheid van mensen. Daarom is het ook hier van belang dat er bijvoorbeeld functionarissen worden aangesteld die als specifieke taak hebben om mensen wegwijs te maken op publieke plaatsen waar zij zich door de grote anonimiteit onveilig voelen.

5.2.3 Kleinschalige organisatie publieke instituties

Het onderwerp 'onveiligheid op school' heeft in het jaar 2004 na de moord op een docent in Den Haag veel aandacht gekregen. Ook op andere publieke plaatsen is veiligheid de laatste jaren een brandend thema geweest. Dit geldt

voor bijvoorbeeld het openbaar vervoer maar ook voor zorginstellingen. De 'slachtoffers' van onveiligheid zijn enerzijds de scholieren, passagiers en patiënten maar anderzijds zeker ook de professionals die er werken.

De onveiligheidssituatie heeft onzes inziens veel te maken met de wijze waarop instituties worden ingericht. Uit de sociale psychologie en de organisatiesociologie weten we wat de nadelige gevolgen zijn als mensen geen scherp beeld hebben van waar hun organisatie begint en ophoudt. Indien mensen niet vanuit zichzelf gemotiveerd zijn om tot een organisatie toe te treden maar er als het ware in worden 'gedropt' moeten ook hun morele oordelen over wat kan en wat niet kan aan scherpte in (Coser 1974; Adriaansens en Zijdeveld 1981). Discipline wordt in die omstandigheden afhankelijk van regels en voorschriften die buiten het individu staan. Eigen verantwoordelijkheid komt in het spel niet voor en wordt soms zelfs tegengehouden. Er is hooguit sprake van een zeer beperkte verantwoordelijkheid, die zich ophoudt binnen nauw omschreven taken of functies. Dat geldt niet alleen voor de medewerkers in een dergelijke organisatie maar ook voor haar cliënten. Heeft de organisatorische context wel de kenmerken die aan menselijke hulpbronnen appelleren, dan is de kans groot dat de betrokken burgers in moreel opzicht juist heel alert zijn, dat ze zich de doelstellingen van de organisatie eerder eigen maken – daar wellicht ook eerder ruzie over maken – en dat ze overschrijdingen door een impliciete vorm van sociale controle zullen tegengaan. Voor de contacten tussen de organisatie en anderen betekent het dat de medewerkers herkenbaar zijn: cliënten kunnen hen daardoor op een persoonlijke wijze aanspreken. Andersom kunnen de medewerkers vanuit een persoonlijke relatie de cliënten beoordelen op hun eigen verantwoordelijkheid, mogelijkheden en de behoefte aan ondersteuning. Kortom, door publieke organisaties *kleinschalig* op te zetten, ontstaat er een context waarin medewerkers en scholieren of cliënten samen verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de sociale veiligheid.

5.3 Steun en toezicht

Burgers vinden het belangrijk zich gesteund te weten door niet alleen de eigen sociale omgeving, maar als het nodig is ook door de professionals van publieke instanties. Dit betekent dat de bevoegde instanties voldoende zichtbaar moeten zijn, merkbaar toezicht houden en in staat zijn burgers door te verwijzen wanneer dat nodig is. Uit onderzoek (Elffers en De Jong 2004, Van San en Leerkes 2001) blijkt steeds dat het fnuikend is voor het veiligheidsgevoel van burgers wanneer zij de indruk hebben dat hun zorgen, klachten of aangiften niet serieus worden genomen.

Om die reden is het van belang allerhande functionarissen aan te stellen die zich specifiek bezighouden met verschillende aspecten van de context waarin mensen zich onveilig kunnen voelen. Daarbij valt te denken aan functionarissen die als doel hebben verloedering tegen te gaan in de wijk, toezichthouders die ingezet worden op trajecten binnen het openbaar vervoer waar zich regelmatig problemen voordoen, functionarissen die een oogje in het zeil houden op zogenoemde hotspots, et cetera. Belangrijk is overigens wel dat er een goede communicatie bestaat tussen de verschillende functionarissen die zich elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid bezig houden met de sociale veiligheid. Anders bestaat immers het risico dat de context door de veelheid aan functionarissen onoverzichtelijk blijft en bewoners niet weten bij wie ze terecht kunnen met een specifieke klacht.

Steun en toezicht kunnen op verschillende manieren worden georganiseerd. We noemen er hier drie.

5.3.1 *Zichtbare en aanspreekbare politie en justitie*

Politie en justitie zijn de instanties die het meest in aanmerking komen om burgers door zichtbare en merkbare aanwezigheid te steunen en toezicht uit te oefenen op de openbare ruimte. Burgers hechten veel belang aan de toegankelijkheid van politie en justitie. De gebiedsgebonden politiezorg (Wiebrens 2004) en het initiatief *Justitie in de Buurt* zijn bestaande voorbeelden waar recht wordt gedaan aan dit perspectief. Het organiseren van justitie op het niveau van de buurt heeft een belangrijke symbolische

waarde en laat aan bewoners zien dat de overheid hen niet in de steek laat (Terpstra en Bakker 2002; Luykx en Grapendaal 1999). De meerwaarde van het initiatief ligt ook in de snellere en meer probleemgerichte en flexibele aanpak van problemen op het gebied van onveiligheid. Door de kleinschaligheid is men beter in staat reacties af te stemmen op individuele omstandigheden.

5.3.2 *Aanspreekbare functionarissen die instaan voor een schone wijk*

Waar politie en justitie vooral een toezichthoudende rol vervullen, daar kunnen andere functionarissen worden ingezet om de openbare ruimte te onderhouden. Daarmee steunen zij de bewoners en 'gebruikers' van de ruimte in hun streven naar een leefbare omgeving. De inzet van dergelijke functionarissen maakt aan burgers duidelijk dat de overheid ook belang hecht aan deze omgeving. Dit vergroot de kans dat mensen ook zelf verantwoordelijkheid willen en kunnen nemen voor de omgeving. Daarnaast helpt het goed onderhouden van de publieke ruimte bij het voorkomen van criminaliteit. Daarom is het nodig dat er in wijken die dreigen te verloederen functionarissen worden aangesteld die zich specifiek met de staat van de fysieke omgeving bezig houden. Het is voor hun functioneren van groot belang dat bij klachten van bewoners over verloedering van hun woonbuurt – denk maar aan loszittende stoeptegels, kapotte avondverlichting et cetera – snel iets wordt gedaan. Het voordeel van deze functionarissen is, dat klachten over de fysieke ruimte direct bij hen kunnen worden geuit en dat zij er vervolgens voor kunnen zorgen dat het probleem snel wordt opgelost. Een interessant voorbeeld op dit gebied is te vinden in Rotterdam. Daar zijn sinds een aantal jaren vijf buurtconciërges aangesteld die een dergelijke taak hebben. Buurtconciërges zijn burgers die zich met name bezighouden met het fysieke aspect van de buurt. Zij controleren de staat van het trottoir, vuilnisbakken, achtertuinen et cetera. Wanneer er sprake is van vervuiling, dan grijpen zij in. Daarnaast zijn buurtconciërges ook een aanspreekpunt voor bewoners. Het succes van het initiatief zou vooral liggen in de aan-

spreekbaarheid van de buurtconciërges en de vertrouwensband die zij zouden hebben met de bewoners (Engbersen et al. 2004).

5.3.3 *Menselijk toezicht*

Het toezicht op de publieke ruimte wordt in de praktijk niet alleen uitgeoefend door beroepskrachten maar evenzeer door toevallige passanten, burens, bewoners en winkeliers. Deze vormen van informeel toezicht zijn de afgelopen decennia in belangrijke mate verdwenen. Daarmee zijn ook op veel plaatsen de *ogen in de straat* – de mensen die geen formele toezichthoudende taak hebben, maar die er wel voor zorgen dat zichtbaar is wat er gebeurt – verdwenen. Deze ontwikkeling heeft verschillende oorzaken. Het heeft te maken met de vergrote actieradius van hedendaagse burgers, met de monofunctionele opbouw van veel naoorlogse wijken en met economische veranderingen die tot de sluiting van veel kleinschalige bedrijvigheid en winkels hebben geleid.

Het verdwijnen van deze 'ogen in de straat' heeft nadelige gevolgen voor zowel de onveiligheidsbeleving van burgers als voor de Gelegenheidsstructuur van het plegen van criminele daden. Dit is van belang, omdat onderzoek laat zien dat juist menselijk toezicht lijkt bij te dragen aan sociale veiligheid (Wittebrood en Van Beem 2004).

Voor de toekomst is het daarom zaak dat de overheid erop toeziet dat, waar wenselijk en mogelijk, er zowel meer vormen van formeel toezicht (stads-wachten, conducteurs, wijkagenten, flatwachten) als van informeel toezicht (winkels, straatkiosken, plantsoenwerkers, publieke instellingen) tot stand komen.

In het openbaarvervoerbeleid wordt het belang van menselijk toezicht bij sociale veiligheid na jaren van bezuinigingen op menskracht de laatste jaren steeds duidelijker onderschreven. In de komende jaren wordt jaarlijks 9,8 miljoen euro uitgegeven aan het inhuren van toezichthouders. Dit moet ertoe leiden dat er in de loop van de huidige kabinetsperiode 1000 nieuwe toezichthouders bijkomen (Tweede Kamer 2002-2003, 28 642 nr. 1). Een verdere stijging van het aantal toezichthouders is wenselijk in de toekomst.

Overigens is het, niet in de laatste plaats voor de veiligheid van de toezicht-houders zelf, noodzakelijk dat de toezichthouder er op kan vertrouwen dat handhavende instanties achter de hand zijn en dat zij indien nodig zullen optreden.

5.4 Gedeeld normbesef

We stelden eerder dat vormen van overlast in belangrijke mate bepalend zijn voor sociale onveiligheid (zie ook Elffers en De Jong 2004). Het feit dat mensen relatief vaak overlast ervaren hangt samen met de genoemde maatschappelijke veranderingen. In een samenleving die zich kenmerkt door een grotere diversiteit tussen leefstijlen en bevolkingsgroepen zijn spanningen tussen mensen een belangrijke oorzaak van onveiligheidsgevoelens.

Bij het omgaan met verschillen en (potentiële) conflicten tussen mensen spelen gedeelde gedragsregels uiteraard een belangrijke rol. Er wordt wel gesteld dat er sprake zou zijn van een algeheel verval van normen. Deze stelling is in algemene zin niet terecht (zie RMO 2002a, en WRR 2003).

Onderzoek laat zien, dat de overeenstemming over regels en wat betamelijk gedrag is behoorlijk hoog is te noemen. Sterker nog, het blijkt dat de opvattingen van Nederlanders over hoe het wel en niet hoort de afgelopen jaren alleen maar dichter naar elkaar toe zijn gekropen. Wel verschillen waarden en regels vaak naar tijd en plaats. In verschillende contexten gelden andere gedragsregels. Bovendien blijven veel gedragsregels vaak impliciet. Het lijkt zo te zijn dat hedendaagse omgangsvormen informeel en 'vrij' zijn, maar onder de oppervlakte zijn tal van *do's* en *don'ts* verscholen. Dit gegeven kan zorgen voor onduidelijkheid over de vraag welke normen gelden. Ook de gedoogcultuur van de afgelopen decennia heeft bijgedragen aan maatschappelijke onzekerheid over de grenzen van het individueel gedrag in de openbare ruimte. De overheid heeft een belangrijke taak in het mogelijk maken dat burgers ook verantwoordelijkheid kunnen nemen om te werken aan de gezamenlijke normen in de openbare ruimte. Daarvoor is het ten eerste nodig dat de overheid helder is over wat er van burgers verwacht wordt om die individuele verantwoordelijkheid te nemen. Ten tweede is het actief wer-

ken aan gezamenlijke normen in de openbare ruimte mogelijk door de normen te verduidelijken en te verinnerlijken. Ten derde moeten er geïnvesteerd worden in het vermogen van burgers om sociale conflicten te reguleren.

5.4.1 *Individuele verantwoordelijkheid maatschappelijk inkaderen*

Het appèl van de overheid om te werken aan waarden en normen in de samenleving, moet ook een appèl aan zichzelf zijn. Officiële normen en gedragsregels komen tot stand doordat gemeenschappelijke waarden zijn vertaald naar de dagelijkse samenlevingspraktijk. De RMO heeft in zijn advies *Geen woorden maar daden* aangegeven dat rol van de individuele burger steeds belangrijker is geworden, maar dat er vanuit de overheid veel te weinig aandacht is geweest voor de vraag hoe individueel verantwoordelijkheidsbesef maatschappelijk moet worden ingekaderd. In het publieke domein is de menselijke maat en individuele herkenbaarheid verwaarloosd als gevolg van schaalvergroting, meer anonimiteit in de aansturing van burgers en een gebrekkige sociale samenhang die voorbijgaat aan de individuele herkenbaarheid van (groepen) burgers (RMO 2002). Ook met betrekking tot het veiligheidsbeleid wringt juist op dit punt de schoen. Voorzitter van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Pieter van Vollenhove, constateert: 'De overheid wil dat burgers zelfredzaam worden en hun verantwoordelijkheid oppakken voor leefbare en veilige wijken. Zij ondersteunt dat proces niet. (...) Helaas vergat de overheid het voor die burgers mogelijk te maken dat zij die verantwoordelijkheid weer namen' (Neefjes 2004, 14).

De RMO bepleit een aanpak uitgaande van een drietal beleidslijnen:

- organiseer schaalvergroting volgens het principe 'klein binnen groot', waardoor er herkenbare eenheden kunnen ontstaan
- biedt duidelijke kaders, maar zorg dat er binnen die kaders ruimte ontstaat voor individuele verantwoordelijkheid en het sturen op vertrouwen
- ga uit van pluriformiteit in de samenleving, waardoor mensen zich kunnen identificeren met de eigen herkenbare omgeving.

5.4.2 *Expliciteren gedragsregels*

Op openbare plaatsen en publieke gelegenheden gelden altijd bepaalde sociale normen. Daarnaast worden er impliciet nog andere sociale normen (etiquette) verondersteld (daarnaast zijn er ook morele en juridische normen, zie WRR 2003). Sociale normen zijn verplichtend. Hoewel veel sociale regels niet zijn vastgelegd en er vaak ook geen formele sancties staan op overtreding, verwachten mensen van elkaar dat zij zich bijvoorbeeld op school, in de trein of op straat aan de geldende regels houden. Vaak staat vooraf echter niet vast wat de regel precies is, maar bewijst de overtreding met terugwerkende kracht dat er sprake was van een sociale norm. Sociale normen hebben vaak deels een intuïtieve gelding. Fatsoensnormen, bijvoorbeeld de hoed afnemen, groeten, opstaan in de tram, niet spuwen op straat et cetera, zijn typische voorbeelden van sociale normen (WRR 2003). Het schenden van dergelijke regels kan leiden tot grote irritaties en ruzies. Wanneer burgers de indruk hebben dat dergelijke regels 'zo maar' kunnen worden overtreden dan voelen zij zich onveilig.

De pluriformiteit aan hedendaagse leefstijlen en normenstelsels maakt het noodzakelijk dat we de gedragsregels op publieke plaatsen verhelderen en verdiepen (Van den Brink 2003). Dit kan gelden voor pleinen, scholen, gebouwen, en dergelijke. Soms kan het nodig zijn om regels vast te leggen wanneer zij klaarblijkelijk niet duidelijk zijn of wanneer gemeenschappelijke opvattingen (zoals over het roken op publieke plaatsen) aan verandering onderhevig zijn. Ook kunnen er verschillende opvattingen zijn tussen bureaus over bijvoorbeeld de bedtijd van kinderen, de opslag van oude meubelen, de beste manier om zich van vuilnis te ontdoen of de muziekhistorische waarde van Frans Bauer.

Met dit laatste wordt ook duidelijk dat publieke instanties die zich zorgen maken over de veiligheid, niet veel te verwachten hebben van het eenzijdig afkondigen van gedragsregels. De overheid kan sociale conflicten niet voorkomen door het eenzijdig opleggen van algemene regels ten aanzien van bijvoorbeeld een acceptabel volume voor muziek in de woonkamer.

Belangrijker is om mensen medeverantwoordelijk te maken voor de gelden-

de regels en hen ervan te overtuigen dat deze zowel legitiem als nuttig zijn. Dit betrekken van burgers gebeurde op een interessante manier bij de totstandkoming van de stadsetiquette in Rotterdam (zie Diekstra 2002 en 2004) maar ook bij het formuleren van tien gouden stadsregels in Gouda (www.goudenstadsregels.nl). In deze steden werden burgers op verschillende manieren uitgenodigd om mee te denken over omgangsregels voor in het publieke domein.

Gouden stadsregels Gouda

- 1 Wat je stukmaakt, moet je zelf betalen
- 2 Gebruik geen geweld
- 3 Ruim je afval zelf op
- 4 Intimiderend rondhangen is asociaal
- 5 Spreek Nederlands, dan begrijpen we elkaar
- 6 Respecteer elkaar altijd
- 7 Hard rijden is bloedlink, dus doe normaal
- 8 Ouders voeden zelf hun kinderen op
- 9 Pest, plaag en discrimineer niet
- 10 Agenten zijn er voor ons allemaal, respect graag

Wie de geformuleerde regels goed bekijkt, kan zich niet aan de indruk onttrekken dat in dezen het proces belangrijker is dan het resultaat. De geformuleerde regels zijn in hoge mate obligaant, zo zou men op het eerste gezicht denken. De waarde ligt er kennelijk in besloten dat burgers gemeenschappelijk bijdragen aan de totstandkoming van deze regels en zo als het ware medeverantwoordelijk worden voor basale omgangsvormen in het publieke domein. De regels worden geïnternaliseerd en herbevestigd. Dit biedt burgers vervolgens óók een titel om anderen op overtredingen aan te spreken. Wanneer mensen zich erop kunnen beroepen dat de regels 'zoals iedereen weet' gelden of dat ze gezamenlijk zijn opgesteld kunnen mensen die deze normen overtreden wat gemakkelijker worden aangesproken. Daardoor verbetert de collectieve zelfredzaamheid van burgers (Sampson 1987). Het vermogen van mensen om een gemeenschappelijke bijdrage te

leveren aan de veiligheid neemt toe. Dit suggereert overigens niet dat het aanspreken van anderen een 'ongevaarlijke' optie zou zijn. Helaas is dat niet zo. Het opstellen van gemeenschappelijke regels maakt dit echter wel een beetje gemakkelijker.

5.4.3 Investeren in sociale competenties

Geëxpliciteerde gedragsregels bieden burgers zoals gezegd de mogelijkheid om gezamenlijk aan veiligheid te werken. Het biedt een basis om sociale conflicten te reguleren met daarbij een actieve bijdrage van burgers. Echter, het gebruik van deze omgangregels veronderstelt ook sterke sociale competenties. Deze zijn niet vanaf de geboorte automatisch gegeven. Veel burgers menen, en dat is niet onbegrijpelijk en vaak genoeg terecht, dat het gevaarlijk is anderen aan te spreken op overlastgevend of normoverschrijdend gedrag. Het vermogen om anderen op een respectvolle én effectieve wijze aan te spreken is echter niet breed gezaaid (Diekstra 2004). Dergelijke sociale competenties zijn ontwikkelbare vermogens waaraan op school aandacht kan worden gegeven (De Winter 2004).

Een mooi voorbeeld van hoe de school kan werken aan deze vaardigheden bij zijn scholieren is te vinden in Den Haag bij het project *Trek de Lijn*. Het project richt zich op de overlast die op bepaalde tramlijnen wordt veroorzaakt door de schoolgaande jeugd. Scholieren inventariseerden aan de hand van gesprekken met conducteurs en passagiers de voornaamste knelpunten in de trams. Op basis daarvan stelden zij een gedragscode op voor het openbaar vervoer. De gedragscode geeft aan hoe passagiers zich in de tram zouden moeten gedragen. Medepassagiers kunnen diegenen die zich niet aan deze code houden aanspreken op hun gedrag. *Trek die Lijn* is een samenwerkingsverband tussen scholen, de Haagse Tram Maatschappij, de politie Haaglanden, de gemeente Den Haag en Halt. Het draagvlak van het initiatief is dus vrij groot. De eerste resultaten waren ook bijzonder bemoedigend. In de eerste drie maanden van het project zou het aantal melding van overlast en vandalisme door de schooljeugd in het openbaar vervoer met ongeveer 30 procent zijn afgenomen (Van Erpecum 2003).

5.5 Kennen en gekend worden

De kwaliteit van sociale relaties is van invloed op zowel de veiligheidsgevoelens van bewoners als voor de incidentie van criminaliteit (zie voor Nederland Intomart 2000 en SCP 2002). Wanneer er sterke banden zijn tussen burgers en wanneer zij gezamenlijke activiteiten hebben, dan bevordert dit hun sociale veiligheid. De overheid kan op dit punt een bescheiden rol spelen. De overheid kan natuurlijk geen banden smeden tussen onwillige burgers maar kan bestaande initiatieven wel ondersteunen. Het ondersteunen van de kwaliteit van sociale relaties in de buurt is een belangrijk onderdeel van het veiligheidsbeleid. Buurtpedagogen, wijkagenten en andere publieke functionarissen kunnen daaraan een zekere bijdrage leveren. Projecten als *Opzoomeren*, de *Stadsetiquette*, *Communities that Care* en dergelijke dragen hieraan eveneens bij (zie de bijlagen van Wittebrood en Van Beem, Kremer en Verplanke en Van San voor goede voorbeelden van dergelijke projecten). Het bijdragen aan sociale relaties is een belangrijk, maar ook beperkt element van een veiligheidsstrategie. Deze beperking ligt in de eerste plaats bij de kwaliteit van sociale relaties: in een bepaalde context maken vooral de betrokkenen een relatie. Daardoor wegen hun inzet, bereidheid en feitelijk gedrag zwaarder dan de inbreng van professionele actoren. Ten tweede is het zo dat sociaal kapitaal, net als economisch kapitaal, gebouwd wordt op kapitaal. Juist op die plaatsen waar sociaal kapitaal het meest nodig is, komt het moeilijk tot wasdom. Op plaatsen die door hoge criminaliteit worden gekenmerkt en waar bewoners in hoog tempo verhuizen, is weinig sociaal kapitaal voorhanden dat kan worden versterkt. In dat geval is de helpende hand van de overheid nodig. De rol van de overheid kan langs drie lijnen gestalte krijgen. Ten eerste kan zij de communicatie tussen groepen bevorderen, ten tweede kan zij investeren in de weerbaarheid van mensen en ten derde kan zij investeren in het burgerschap van ouders.

5.5.1 *Communicatie groepen*

Publieke instanties kunnen helpen om groepen die wel met elkaar te maken hebben, maar doorgaans niet zomaar communiceren, met elkaar in contact

te brengen. Wanneer mensen de standpunten van elkaar leren kennen, zullen zij ook meer naar elkaar toe groeien of op zijn minst gemakkelijker leren omgaan met ieders eigenaardigheden. Hiervan zijn op verschillende plaatsen in het land goede voorbeelden te zien. Deze initiatieven richten zich soms op het contact tussen ouderen en jongeren, maar ook wel op het contact tussen autochtonen en allochtonen.

Een van de bekendste initiatieven op dit terrein is wellicht dat van de 'buurtvaders'. De buurtvaders zijn ontstaan in het Amsterdamse Stadsdeel Slotervaart, nadat er rellen hadden plaatsgevonden tussen de politie en Marokkaanse jongeren. Aangezien de politie de problemen die zich voordeden in het stadsdeel niet alleen kon aanpakken, zocht zij steun bij de bewoners. Een aantal Marokkaanse vaders nam het initiatief om jongeren die in de buurt voor overlast zorgden aan te spreken op hun gedrag. Daarnaast proberen zij ook een brug te slaan naar de politie en de overige buurtbewoners. De betrokken partijen organiseren dus herkenbaarheid doordat jongeren aangesproken worden door mannen die aanzien genieten binnen hun gemeenschap. In die zin is het initiatief een variant op projecten waarbij jongeren door leeftijdsgenoten worden aangesproken op hun gedrag. Door hun aanwezigheid hebben de buurtvaders niet zozeer de criminaliteit in de wijk doen dalen, maar lijken ze er in te slagen om meer begrip te kweken tussen buurtbewoners en de rondhangende jongeren in de wijk. Het initiatief is inmiddels ook op andere plaatsen ingevoerd.

5.5.2 Daders als burgers

In reactie op criminaliteit en overlast is op verschillende plaatsen in Nederland een groot aantal projecten opgestart die tot doel hebben om ervoor te zorgen dat daders niet nogmaals in de fout gaan. Evaluaties geven de stellige indruk dat deze projecten – en dan vooral jongerenprojecten – kans van slagen hebben. Althans, wanneer deze erin slagen om de jongeren medeverantwoordelijk te maken om het project op te zetten en te laten functioneren (Van San 2004b). Daarnaast blijkt dat projecten succesvol zijn wanneer het principe van *kennen en gekend zijn* wordt gehanteerd.

Zo lijkt het erop dat projecten waarbij voormalige probleemjongeren worden ingezet als surveillanten, in de meeste gevallen aanslaan, omdat huidige overlastveroorzakers zich door hen gemakkelijker laten aanspreken. Deze aanpak wordt bijvoorbeeld met succes toegepast in verschillende zwembaden waar jongeren voor overlast zorgen, meisjes onzedelijk betasten of kluisjes openbreken. Een voorbeeld is het *Rivierenteam* dat sinds 1996 actief is in het Amsterdamse De Mirandabad. Daar worden jongeren, waarvan sommigen bekend staan als overlastgevend, ingezet als toezichhouders. Het uitgangspunt is om jongeren die door problemen buiten de maatschappij dreigen te vallen, weer een toekomst te bieden. De jongeren werden geworven door de leerplichtambtenaar, de politie, jeugdhulpverlening en het jongerenwerk. Waar de politie in het begin een grote rol speelde in de begeleiding van de jongeren, werd het Rivierenteam nieuwe stijl na een aantal jaren begeleid door het jongerenwerk. De politie bleef wel een belangrijke bijdrage leveren aan het project.

Door juist de doelgroep medeverantwoordelijk te maken voor de veiligheid in het zwembad, werkt dit project preventief. De bevoegdheden van de jongeren zijn niet anders dan die van gewone burgers. Als zij in het De Mirandabad ongeregelheden bespeuren, moeten zij de zwembadleiding waarschuwen. Deze bepaalt dan of de politie ingeschakeld moet worden. Op rustige dagen houden de toezichhouders ook winkelstraten en parkeerplaatsen in de gaten.

De projecten lijken succesvol te zijn door de 'herkenbaarheid' van de surveillanten. Via het principe van 'kennen en gekend worden' spreken zij overlastgevers aan op hun gedrag en kunnen bezoekers van het zwembad die hinder ondervinden van bepaalde groepen of individuen, hun klachten uiten bij de toezichhouders.

5.5.3 Weerbaarheid vergroten

Overlast komt niet alleen voort uit bandeloos gedrag, maar soms ook uit een te lage resistentie. Wanneer mensen overlast ervaren, verdient het aanbeve-

ling niet alleen de overlastgevers op projectbasis te benaderen, maar ook de weerbaarheid van bewoners te vergroten. De laatste jaren is er een aantal initiatieven geweest die erop gericht waren de weerbaarheid van mensen – het gaat hier vooral om ouderen – te vergroten (Ter Steege 2003).

Een belangwekkend voorbeeld hiervan is de Lagerhuis-methode, naar het gelijknamig televisieprogramma waarin jongeren en ouderen met elkaar in contact worden gebracht, met als doel meer begrip te kweken voor het doen en laten van elkaar. Uiteindelijk doel is om aan de hand van deze methode de weerbaarheid van ouderen te vergroten. De Lagerhuis-methode zorgt voor een gelijkwaardige discussie waarbij verschillende meningen aan de orde komen over problemen in de buurt. Mogelijke oplossingen voor bepaalde vraagstukken worden onderzocht aan de hand van een aantal stellingen. In het kader van 'generaties in conflict' worden stellingen bediscussieerd die gerelateerd zijn aan thema's als overlast, omgang tussen ouderen en jongeren, beeldvorming over elkaar, et cetera. Het doel is om zo veel mogelijk mensen op een lijn te krijgen, zodat de uitkomst van een debat over een beleidsstelling ook kan leiden tot nieuwe initiatieven of gezamenlijke actie voor een buurtvoorziening. Ouderen en jongeren kunnen door dergelijke discussies meer begrip krijgen voor het gedrag, de houding en de perceptie van anderen. Het gevolg daarvan is dat zij elkaar meer durven aan te spreken op hun gedrag, wat de kans op escalerende conflicten verkleint (Ter Steege, 2003).

5.6 Bestuurlijke randvoorwaarden

De aanpak van sociale veiligheid vertaalt zich doorgaans in projectmatige benaderingen. We spraken hiervoor bijvoorbeeld over projecten als de *Buurtvaders*, *Trek de lijn* of het *Rivierenteam*. Projecten zijn vaak van tijdelijke aard en daarin schuilt ook in belangrijke mate de kracht van dergelijke initiatieven. Door buiten gebaande paden te werken kunnen projecten veel energie losmaken en mensen laten samenwerken die elkaar anders nooit zouden tegenkomen. Het risico van een projectmatige benadering is echter vluchtigheid. De vraag kan worden gesteld of in geval van tijdelijke benade-

ringen de inspanningen wel op iets langere termijn kunnen beklijven. En leren de betrokkenen eigenlijk wel van hun inzet en worden er resultaten vastgelegd? En is er wel samenhang tussen alle verschillende initiatieven die er zijn? Dergelijke vragen verwijzen naar de bestuurlijke randvoorwaarden voor het verbeteren van de sociale veiligheid. Hierna beschrijven we enkele cruciale randvoorwaarden die nodig zijn om de negatieve zijden van het projectmatige werken ongedaan te maken.

5.6.1 Kennis ontwikkelen

Bij veel veiligheidsprojecten lijkt het er sterk op dat steeds opnieuw het spreekwoordelijke wiel moet worden uitgevonden. De overdraagbaarheid van ervaringen laat sterk te wensen over. In veel gemeenten gebeurt ongeveer hetzelfde als tien kilometer verderop, zonder dat men gebruik weet te maken van de positieve én negatieve ervaringen die elders al zijn opgedaan. Sterker nog, in de ene wijk gebeurt ongeveer hetzelfde als in de belendende wijk zonder dat men dit van elkaar weet. Er vindt slechts in beperkte mate een opbouw van kennis over mogelijke aanpakken plaats. Dit heeft zonder meer te maken met de gebrekkige wijze waarop veel initiatieven worden geëvalueerd (Wittebrood 2004 en Van San 2004b)³.

Van een gebrekkige kwaliteit van evaluaties is ook op landelijk niveau sprake. Alleen in de periode direct na het verschijnen van het rapport van de Commissie Roethof waren er geormerkte financiële mogelijkheden voor goede evaluaties, wat zich ook vertaalde in het verschijnen van verschillende nuttige studies (Wittebrood). Maar sinds die tijd is het bepaald geen gewoonte. Dit terwijl er

³ Er is geen reden tot een al te groot optimisme ten aanzien van de effecten van evaluaties.

Het is ijdele hoop te verwachten dat evaluaties bij interventies op dit soort complexe terreinen tot finale conclusies zullen leiden. Dat neemt echter niet weg dat wel degelijk relevante lessen kunnen worden getrokken uit het systematisch terugzien op het verleden. Evalueren is kortom niet alles, maar het is zeker beter dan niets.

toch – landelijk en lokaal – voor miljarden in veiligheid wordt geïnvesteerd. Het verbeteren van de veiligheid heeft een zeer hoge prioriteit, maar er is zeer weinig kennis over welke maatregelen op dit vlak effectief zijn (AWT 2003).

Dit gezegd hebbende moet ook worden opgemerkt dat er de laatste tijd op beleidsniveau enige aandacht begint te komen voor de vraag naar de effectiviteit van interventies. Zo wordt bij de start van het centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid gemeld dat er zal worden gewerkt aan de opbouw van kennis over bewezen effectieve methoden van criminaliteitspreventie (De Waard 2004). Verder wordt in de voortgangsrapportage van *Naar een veiliger samenleving* van mei 2004 gemeld dat er een erkenningscommissie komt voor strafrechtelijke sancties, die als taak heeft keurmerken toe te kennen voor bewezen effectieve strafrechtelijke interventies. Het is dus de eerste opgave van de overheid om te bevorderen dat er systematisch leering wordt getrokken uit de vele veiligheidsinitiatieven.

5.6.2 *Verduurzaam projectencarrousel*

De veelheid aan initiatieven die vaak op lokaal niveau bestaan dragen het risico in zich te ontaarden in een *projectencarrousel*. Het zijn steeds tijdelijke oprispingen van activiteit, die op korte termijn wellicht positieve bevindingen kunnen opleveren maar op langere termijn vaak geen structurele effecten hebben. Bovendien absorbeert de tijdelijkheid van de initiatieven veel bestuurlijke energie, omdat steeds verschillende partijen bij elkaar moeten worden gebracht. En de vraag is: wat is de samenhang tussen allerlei op zichzelf interessante activiteiten; of is er eigenlijk wel samenhang? (Gunther Moor et al. 2003). Bijzonder ongelukkig is het feit dat er een premie lijkt te staan op falen. Succesvolle projecten verbeteren de veiligheidssituatie of het veiligheidsgevoel op een bepaalde plek en zij worden als gevolg daarvan weer beëindigd. Vaak zijn de structurele factoren die de onveilige situatie veroorzaakten echter niet verholpen en verslechtert de situatie weer na beëindiging van het initiatief.

De opgave die uit het voorgaande kan worden gehaald is: maak bewezen successen duurzaam. Laat het geen externe projecten blijven, maar maak ze

onderdeel van het bestaande beleid. De overheid moet garanderen dat projecten bij bewezen succes in reguliere vorm kunnen worden voortgezet. Daardoor zien burgers dat de overheid betrouwbaar is en oprecht van zins is de veiligheid te verbeteren. Het is bovendien een tweesnijdend zwaard. Doordat de overheid zich voorafgaand aan het project committeert aan een eventueel vervolg bij succes, wordt de noodzaak voor goede effectevaluaties groter.

5.6.3 Professionals zorgen voor afstemming

Een effectieve aanpak van problemen rond sociale veiligheid vraagt om verbindende en effectief samenwerkende publieke instanties. Vaak zijn verschillende partijen betrokken bij projecten en dit kan leiden tot problemen in de samenwerking en afstemming tussen partijen. Coördinatieproblemen tussen partijen in de veiligheidszorg worden doorgaans opgelost door ideeën rond *integraal veiligheidsbeleid* en *ketensamenwerking*. Kern van dergelijke samenwerkingsoperaties is om partijen in communicatieve interactie met elkaar te brengen en taken en verantwoordelijkheden op elkaar af te stemmen. Partijen werken niet langer langs elkaar heen maar werken gezamenlijk aan verschillende aspecten van een probleem. Tot zover de theorie.

De praktijk van ketensamenwerking en integraal veiligheidsbeleid is veelkleurig (Kremer en Verplanke 2004). De intenties zijn duidelijk en passen ook bij de organisatorische complexiteit van veiligheidsproblemen. Echter, het is wel moeilijk en er zijn risico's aan verbonden. Het eerste risico is dat ketensamenwerking leidt tot het bureaucratiseren van de verhoudingen tussen veiligheidspartners. Het kan een vooral bestuurlijk proces worden, waarin de top van organisaties (politie, justitie, gemeente, school, welzijnsinstelling, corporatie, etc.) afspraken maken die worden vastgelegd in procedures en handelingsvoorschriften voor de werkers in het veld. De begrijpelijke ambitie tot integraal werken leidt dan niet zelden tot vooral papieren constructies die – om maar een voorbeeld te noemen – straatagenten en welzijnswerkers eerder in de weg staan dan behulpzaam zijn bij hun samenwerking. Het tweede risico is dat de samenwerking tussen allerlei partijen ertoe

leidt dat iedereen een beetje verantwoordelijk is en er daardoor uiteindelijk in praktijk niemand verantwoordelijk lijkt te zijn. Enigszins cru gesteld lijkt het zo te zijn dat samenwerken of netwerken er in de praktijk toe kan leiden dat er alleen gepraat wordt en de maatregelen in kwestie niet worden toegepast.

Duidelijk moet steeds zijn waar en bij wie de verantwoordelijkheid ligt voor een bepaalde kwestie. Samenwerkingspartners dienen daartoe probleemeigenaren te benoemen. Bovendien moet de samenwerking erop zijn gericht dat de professionals op de werkvloer in de gelegenheid komen om samenhangende oplossingen voor problemen te zoeken. Zij zullen het in veel gevallen moeten doen. Want laten we wel wezen, integraal werken is vaak een moeilijk woord om mee te beschrijven dat het bijvoorbeeld wenselijk is dat de wijkagent, wanneer hij spijbelende kinderen ziet, ze niet alleen terug naar school stuurt maar ook even telefonisch overleg voert over de kinderen met de school. Een dergelijke werkwijze doet een beroep op het professionele oordeelsvermogen van agenten en andere professionals. Een dergelijke werkwijze vraagt van publieke organisaties in de veiligheidsketen dat zij ook koersen op de professionele kwaliteit van hun uitvoerders en dat de aansturing zich daarop richt (zie ook RMO 2002b).

5.6.4 Preventieve uitgaven verdienen zich op termijn terug

Ondanks een grote bezuinigingslast hebben de twee kabinetten-Balkenende flink geïnvesteerd in het versterken van de veiligheid in Nederland. De financiële paragraaf van het regeringsprogramma geeft een duidelijke indicatie van de (financiële) prioriteiten van de overheid. In het *Strategisch akkoord* van 2002 werd 800 miljoen extra ingezet om de veiligheid te bevorderen. In het *Hoofdlijnenakkoord* van 2003 werd daar nog eens 350 miljoen aan toegevoegd. Deze middelen zijn vooral geïnvesteerd in repressieve maatregelen zoals de uitbreiding van de gevangenis capaciteit.

Tegelijk met deze investeringen heeft het kabinet ook besloten tot allerlei bezuinigingen. Zo wordt er bijvoorbeeld bezuinigd op zaken als *Justitie in de Buurt* (er komt een nieuw stelsel maar de centrale financiering stopt), verho-

ging van de kosten voor rechtsgang (15% griffiekosten) en rechtshulp (50% verhoging eigen bijdrage). Er wordt ook bezuinigd op de reclassering (de bezuiniging bedraagt 30 miljoen euro volgens Stichting Reclassering Nederland) hetgeen moet worden gerealiseerd doordat reïntegratietrajecten selectiever worden ingezet. Bij kortstondige vrijheidsstraffen wordt geen reïntegratietraject opgestart.

Een ander voorbeeld van een bezuiniging is het kabinetsbesluit om het aantal ID-banen te verminderen met 45.500 stuks. Hoewel ID-banen aanvankelijk een andere doelstelling hadden, blijken ze in de praktijk op allerlei publieke plaatsen ervoor te zorgen dat er meer *ogen op straat zijn*. Veel ID-banen zijn zeer zichtbare taken als toezicht, onderhoud en ondersteuning. Deze afname is gedeeltelijk gecompenseerd door het convenant dat het ministerie van SZW heeft gesloten met de VNG en waarin is afgesproken dat 10.000 van de huidige ID-banen met een subsidie zullen worden omgezet in reguliere banen. Dit gebeurt in de sectoren onderwijs, zorg, openbare veiligheid, kinderopvang, beheer openbare ruimte. Daarnaast krijgen de grote steden via het GSB extra middelen om ongeveer 1450 ID-banen op het vlak van toezicht om te zetten in reguliere banen.

De RMO is van mening dat zowel repressie als preventie van belang is. Het kabinet deelt die mening. Ondanks deze overeenstemming lijkt het op het moment dat de budgetten worden verdeeld vervolgens bijna altijd zo te zijn dat de financiële prioriteiten toch worden gelegd bij stevige, repressieve maatregelen. Het achterliggende probleem is hier dat de baten van preventieve benaderingen moeilijk te zien zijn. Een tekort aan cellen leidt direct tot heenzendingen van verdachten. Dit is een zichtbaar, en publiek zeer omstreden, effect. Een tekort aan preventie heeft echter slechts zelden zulke duidelijke effecten. Daardoor is de preventieve aanpak van criminaliteit altijd kwetsbaar bij bezuinigingen, ook wanneer er wordt bezuinigd door kabinetten die waarde hechten aan preventie. Bij repressieve maatregelen is nu eenmaal vaak beter te zien wat men ervoor 'koopt'.

De enige uitweg die hier rest, is om zichtbaar te maken wat de baten zijn

van preventieve investeringen. Dat dit moeilijk is maar niet onmogelijk bewijst het onderzoek van de Amsterdamse economen Groot en Maassen van den Brink naar de opbrengsten – in termen van onder andere verminderde criminaliteit – die er zijn wanneer scholieren gemiddeld één jaar langer onderwijs zouden genieten (Groot en Maassen van den Brink 2003). In dezelfde lijn als de Amsterdamse economen beredeneert ook de WRR in zijn rapport over waarden en normen dat de hinder die we ondervinden van criminaliteit gezamenlijk neerkomt op 3,3 miljard euro. Tegelijk komen de kosten voor opsporing, vervolging en berechting van verdachten en de tenuitvoerlegging van straffen neer op 4,3 miljard euro. Dit komt neer op 1,2 procent van het bruto binnenlands product. Dit maakt duidelijk dat er ook in financiële zin veel te winnen kan zijn met preventieve maatregelen (WRR 2003). Het is de kunst voor de komende jaren om deze baten beter in beeld te krijgen.

5.7 Conclusie

De RMO heeft in dit advies het belang van herkenbaarheid in de publieke ruimte beschreven. Daarmee heeft hij de contouren van een veiligheidsstrategie aangegeven. Deze veiligheidsstrategie gaat verder dan criminaliteitspreventie en criminaliteitsbestrijding. Het organiseren van herkenbaarheid vereist een inspanning vanuit verschillende beleidssectoren. Nadat in hoofdstuk 4 de basisvoorwaarden voor de herkenbare context zijn geschetst, is in dit hoofdstuk aangegeven hoe overheid én burgers hieraan invulling kunnen geven. We vatten ze hieronder in schema samen:

Deze agenda voor het veiligheidsbeleid kan op verschillende manieren worden uitgewerkt. Een vertaling van de gedachte van 'herkenbaarheid organiseren' voor het veiligheidsbeleid zal variëren naar tijd en plaats. Maatwerk is nodig. Belangrijk is, dat deze agenda niet alleen wordt gedragen door bestuurders die direct verantwoordelijk zijn voor de openbare orde, politie en justitie, maar dat ook op andere terreinen wordt gewerkt aan herkenbaarheid. Beslissingen op het terrein van bijvoorbeeld het openbaar vervoer, vestigingsbeleid voor bedrijven of publieke voorzieningen zijn van grote

Overzichtelijke context	Steun en toezicht	Gedeeld normbesef	Kennen en gekend worden
Schoon, heel en veilig	Zichtbare en aanspreekbare politie/justitie	Individuele verantwoordelijkheid maatschappelijk inkaderen	Communicatie groepen
Aanspreekpersonen op publieke plaatsen	Functionarissen voor schone wijk	Expliciteren gedragsregels	Daders als burgers
Kleinschalige organisatie publieke instituties	Menselijk toezicht	Investeren in sociale competenties	Weerbaarheid vergroten

invloed op de sociale veiligheid. Wanneer door beslissingen op andere terreinen anonieme ruimten, onbeheerde terreinen en verloederde straten ontstaan, dan is de inzet van politie en justitie slechts dweilen met de kraan open.

De kernboodschap van publieke instanties aan burgers die zich onveilig voelen moet zijn dat ze niet in de steek worden gelaten. De overheid moet haar gezicht laten zien en durven op te treden indien dat nodig is. Door in te staan voor een herkenbare context en daarin ook financieel te investeren brengt de overheid de repressieve aanpak in balans met de zorg voor een veilig klimaat. Bovendien stelt de overheid daardoor burgers ook beter in staat om zélf bij te dragen aan de sociale veiligheid.

Literatuur

Aanwijzing voor de opsporing. In: *Nederlandse Staatscourant*, 2003, nr. 41: 10.

Adriaansens, H.P.M. en Zijdeveld, A.C. (1981), *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat*. Deventer: Van Loghum Slaterus.

Adviesraad voor wetenschaps- en technologiebeleid (2003), *Kennis van criminaliteit*. Den Haag: AWT.

Alcides (2002), *Evaluatie Rivierenteam 2002*, Amsterdam.

Beek, K. van (2002), *De mazen van de netwerksamenleving*.
Nieuwjaarsessay 2003 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
Den Haag: RMO.

Brink, G. v.d. (2002), *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Brink, G. v.d. (2003), Toezicht en betrokkenheid. Over het cultiveren van ons vermogen tot sociaal gedrag. In: Gunther Moor, L., Lin, D. van en Neefjes, K., *Welzijn versterkt veiligheid. Betrokken burgers in leefbare wijken*. Dordrecht/Utrecht: SMVP/Verdiwel.

Bruinsma, G.J.N. en Bernasco, W. (2004), *De stad en sociale onveiligheid. Een State-of-the-Art van wetenschappelijke kennis in Nederland*. Leiden: NSCR.

Bunt, H.G. van de (2003), Op het kompas van het onveiligheidsgevoel. In: *De grens van onveiligheid (diësprede)*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Coser, L.A.(1974), *Gulzige instituties. Patronen van absolute toewijding*. Deventer: Van Loghum Slaterus.

Desmet, E., Huiskens, P. en Sour, A. (2003), *Op je klompen. Hoe nieuw leven te blazen in een oude stadswijk*. Den Haag, Kenniscentrum grote steden.

Diekstra R. (red.), Toor, M. van, Ouden, M. den en Schweitzer, M. (2002), *Vriendelijker, verantwoordelijker, veiliger. Stadsetiquette: van idee naar programma. Verslag van een pilot*. Rotterdam: Bestuursdienst.

Diekstra R. (2004), *Stadsetiquette: over waarden, normen en collectieve zelfredzaamheid van burgers*. In: Beer, P.T. de en Schuijt, C.J.M. (2004), *Bijdragen aan waarden en normen*. uitgave van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Elchardus, M. en Smits, W. (2002), *Anatomie en oorzaken van wantrouwen*, Brussel: VUBPress.

Elffers, H. en Jong, W. de (2004), *“Nee, ik voel me nooit onveilig.” Determinanten van sociale onveiligheidsgevoelens*. Werkdocument 5 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, uitgevoerd door het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving. Opgenomen als bijlage 5 in dit advies.

Engbersen, G., Snel, R. en Weltevrede, A. (2004), *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken*, Den Haag: WRR.

Erpecum, I. van (2003), Roethofprijs voor Den Haag. In: SEC, 2003, nr. 5.

Fijnaut, C. en Zaat, I. (2003), *De sociale (on)veiligheid in Tilburg. Een kritische analyse van de problemen en een reeks aanbevelingen voor hun aanpak*. Commissie Veilig Samenleven. Tilburg: Gemeente Tilburg.

Frissen, V. en Lieshout, M. van (2003), *Tussen dwang en drang. OOV, ICT en ontgrenzing van het gedrag*. Delft: TNO/STB.

Gemeente Rotterdam (2003), *Veiligheidsindex Rotterdam. Rapportage Bevolkingsenquête januari 2003 en feitelijke criminaliteitsgegevens en stadsgegevens over 2002*. Gemeente Rotterdam.

Groot, W. en Maassen van den Brink, H. (2003), *Investeren en terugverdienen. Kosten en baten van onderwijsinvesteringen*. Amsterdam: SBO.

Gunther Moor, L., Lin, D. van en Neefjes, K. (2003), *Welzijn versterkt veiligheid. Betrokken burgers in leefbare wijken*. Dordrecht/Utrecht: SMVP/Verdiwel.

Haan, W. de (2004), Discussie. Eenduidige cijfers: een gevaarlijke illusie. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 1, 2004.

Intomart (2000), *Voor het beleid achter de cijfers. De uitkomsten van de GSB-monitor veiligheid en leefbaarheid nader geanalyseerd*. Nijmegen: Intomart BV.

Jaarrapportage Veiligheid 2003, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Justitie, oktober 2003.

Kremer, M. en Verplanke, L. (2004), *Bang in de buurt. Hoe professionals en burgers de buurt veiliger kunnen maken*. Achtergrondstudie in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Opgenomen als bijlage 4 van dit advies.

Luykx, F. en Grapendaal, M. (1999), *Justitie in de buurt: een evaluatie van vier experimenten*. Den Haag: WODC.

Maas-de Waal, C.J. en Wittebrood, K. (1999), Vergrijzing en onveiligheid. In: G.J.N. Bruinsma, H.G. Bunt en G.B. Rovers (red.), *Vooruitzichten in de criminologie. Congresbundel Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK)*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Maas-de Waal (2002), Veiligheid, ontwikkelingen en stand van zaken. In: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: SCP.

Maas-de Waal, C.J. en Hart, J. de (2003), Sociaal kapitaal en veiligheid. In: *Tijdschrift voor veiligheidsvraagstukken*, 2003, nr. 2: 16-30.

Meedoen, meer werk minder regels: Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66. Den Haag, 2003.

Neefjes, K. (2004), Wees niet bang voor escalatie. In: *Vitale stad*, 2004, aug.: 14-15.

Neijens, P. (2001), *Verleidingskunsten op het raakvlak van voorlichting, commercie en vrije publiciteit*. Oratie Universiteit van Amsterdam.

Politie-monitor Bevolking 2001. Landelijke rapportage, Den Haag/Hilversum, juni 2001.

Politie-monitor Bevolking 2003. Landelijke rapportage, Den Haag/Hilversum, november 2003.

Politie-monitor Bevolking 2004. Landelijke rapportage, Den Haag/Hilversum, mei 2004.

Praag, C. van (2003), Wederzijdse beeldvorming. In: J. Dagevos, M. Gijsberts en C. van Praag, *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*, Den Haag: SCP.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1998), *Verantwoordelijkheid in perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen*. Advies 6. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002a), *Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen-en-waardendebat*. Advies 23. Den Haag: Sdu Uitgevers

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002b), *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Advies 24. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003), *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Advies 26. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Sampson, R.J. (1987), *Crime in cities: The effects of formal and informal social control*. Crime and Justice. Chicago, University of Chicago Press.

Sampson R.J. en Raudenbusch, S.W. (1999), Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in urban neighbourhoods. In: *American Journal of Sociology* 1999, nr. 3: 603-651.

San M., van en A. Leerkes (2001), *Criminaliteit en Criminalisering. Allochtone jongeren in België*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

San, M. van (2004a), *Sociale (on)veiligheid in Nederland*. Achtergrondstudie in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Opgenomen als bijlage 2 in dit advies.

San, M. van (2004b), *Burgerschap van ouders. Over overlastgevende en delinquente allochtone jongeren, gevoelens van onveiligheid en geslaagde interventies*. Achtergrondstudie in opdracht van de Raad voor

Maatschappelijke Ontwikkeling. Opgenomen als bijlage 3 in dit advies.
Schnabel, P. (2000), Vergroting van de maatschappelijke cohesie door versterking van de sociale infrastructuur. Probleemverkenning en aanzet tot beleid. In: R.P. Hortulanus en J.E.M. Machielse (red.), *In de marge. Het sociale debat, deel I*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2002), *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2003), *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2004), *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: 2004.

Steege, G. ter (2003), *Generaties in conflict: een confronterende aanpak van jongerenoverlast*. Utrecht: NIZW.

Terpstra, J. en Bakker, I. (2002), *Met recht lokaal. Evaluatie van Justitie in de buurt*. Enschede: IPIT.

Terpstra, J. (2004), Veiligheidszorg en laatmoderniteit: veranderingen in veiligheidsbeleid en de zorg om veiligheid. In: *Beleid en Maatschappij*, 2004, nr. 3: 153-162.

Tesser, P.T.M., C.S. van Praag, F.A. van Dugteren, L.J. Herweijer en H.C. van der Wouden (1995), *Rapportage Minderheden 1995*, Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA.

Toenders, N., L. Reint-Meijer, G. Moor, W. van de Leur en K. van der Vijver (1998), *Veilig in de wijk. Sociale zelfredzaamheid in de praktijk*, Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

Tweede Kamerstuk: *Naar een veiliger samenleving*. Brief over invulling urgentiegebieden. TK 2003-2004, 28 684 nr. 21.

Tweede Kamerstuk: *Publiek moraal*. TK 2003-2004, 29 454 nr. 4.

Tweede Kamerstuk: *Publiek moraal*. TK 2003-2004, 29 454 nr. 2.

Tweede Kamerstuk: *Veiligheid op school*. TK 2003-2004, 29 240 nr. 5.

Tweede Kamerstuk: *Jeugdcriminaliteit*. TK 2002-2003, 28 741 nr. 1.

Tweede Kamerstuk: *Naar een veiliger samenleving*. TK 2002-2003, 28 684 nr. 1.

Tweede Kamerstuk: *Naar een veiliger samenleving*. Voortgangsrapportage Mei 2003. TK 2002-2003, 28 684 nr. 9.

Tweede Kamerstuk: *Naar een veiliger samenleving*. Voortgangsrapportage Mei 2004. TK 2003-2004, 28 684 nr. 29.

Tweede Kamerstuk: *Sociale veiligheid openbaar vervoer*. TK 2002-2003, 28 642 nr. 1.

Tweede Kamerstuk: *Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003*. TK 2002-2003, 28 600 VI nr. 8.

Vasterman, P.L. (2001), Volendam: de ramp als media blockbuster. In: *Vrij Nederland*, 11 januari 2001.

Waard, J. de (2004), *Innovatieagenda criminaliteitspreventie. Een verkenning naar een effectief criminaliteitspreventief beleid na 2006*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Wartna, B.S.J. en Tollenaar, N. (2004), *Bekenden van Justitie. Een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgde daders*. Meppel/Den Haag: Boom uitgevers/WODC.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003), *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wiebrens, C. (2004), Gebiedsgebonden politiezorg; kennen en gekend worden. In: *Justitiële verkenningen* 2004/05: 79-92.

Wilsem, J. van (2003), *Crime and context. The impact of individual, neighbourhood, city and country characteristics on victimization*. Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen.

Winter, M. de (2004), *Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang. De noodzaak van een democratisch-pedagogisch offensief*. Den Haag: WRR.

Wittebrood, K. (2003), Ouderen en criminaliteit: slachtofferschap en angst voor criminaliteit. In: *Geron: tijdschrift over ouder worden en maatschappij*, 2003(5), nr. 4.

Wittebrood K. en Beem, M. van (2004), *Vergroten van sociale veiligheid door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat werkt niet?* Werkdocument 2 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, uitgevoerd door het Sociaal Cultureel Planbureau. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Opgenomen als bijlage 6 in dit advies.

Wilsem J. van, Wittebrood, K. en Graaf, N.D. de (2003), *Buurdynamiek en slachtofferschap van criminaliteit. Een studie naar de effecten van sociaal-economische stijging, daling en stabiliteit in Nederlandse buurten*. Mens & Maatschappij 2003, nr. 1, 4-26.

Bijlage 1

Adviesvraag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Directie Sociaal Beleid

VWS

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
t.a.v. de heer drs. F. Vos, secretaris

Ons kenmerk
DSB/SCB 2328779

Inlichtingen bij
drs. Henk ten Brink

Doorkiesnummer
340 5643

Den Haag
3 OKT 2002

Onderwerp
aanvulling werkprogramma 2002 - 2003

Bijlage(n)

Uw brief

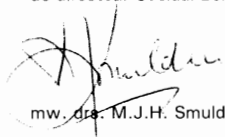
Geachte heer Vos,

Onder verwijzing naar het besprokene in het Bestuurlijk Overleg met een vertegenwoordiging van de RMO op 3 oktober 2002 verzoek ik u aan het lopende werkprogramma van uw Raad het adviesthema "sociale veiligheid", alsmede een bijdrage aan het debat over "waarden en normen" toe te voegen.

Ik zie de uitwerking hiervan in de vorm van een aanvulling op het lopende werkprogramma 2002 - 2003 graag vóór 15 november 2002 tegemoet, zodat ik de leden van de Tweede Kamer daarvan in kennis kan stellen in het kader van de VWS-begroting 2003.

Met vriendelijke groet,

de Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,
namens deze,
de directeur Sociaal Beleid,


mw. drs. M.J.H. Smulders

Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG
Telefoon (070) 340 79 11
Fax (070) 340 78 34

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX DEN HAAG

Correspondentie uitsluitend
richten aan het postadres
met vermelding van de
datum en het kenmerk van
deze brief.

Internetadres:
www.minvws.nl



Bijlage 1: Uit: Werkprogramma van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Toegevoegd adviesthema

Aan het lopende werkprogramma 2002-2003 zal de RMO een adviesthema toevoegen. Het betreft het onderwerp *Sociale veiligheid*. Dit onderwerp staat volop in de publieke en politieke belangstelling. De RMO denkt aan de gedachtevorming daarover een bijdrage te kunnen leveren. Hij zal daarbij in het verleden van eerder uitgebrachte adviezen aandacht besteden aan de volgende aspecten van sociale veiligheid.

In de Raad is bij herhaling gesproken over de mogelijke voorwaarden voor het ontstaan en bevorderen van sociale veiligheid. In het actuele debat daarover wordt de indruk gewekt, alsof het bevorderen van sociale veiligheid vooral via repressie vorm zou moeten krijgen en haaks zou staan op welzijnsbeleid en op het bevorderen van sociale cohesie. De Raad is evenwel van mening dat juist verschraving van het welzijnsbeleid en veronachtzaming van sociale cohesie in het verleden in sterke mate hebben bijgedragen aan de huidige gevoelens van sociale onveiligheid. De samenhang tussen de *behoefte aan repressie enerzijds en versterking van de sociale infrastructuur anderzijds* zal aan een nadere beschouwing worden onderworpen.

In dat kader is het interessant aandacht te besteden aan de achtergronden van sociale samenhang in de samenleving: wordt die samenhang bijvoorbeeld bevorderd door een gelijksoortige samenstelling van groepen, of veeleer doordat groepen juist leden met verschillende kenmerken bevatten? Als voorbeeld kan het vraagstuk van 'witte' en 'zwarte' scholen dienen. Dit onderwerp kwam min of meer zijdelings al ter sprake bij reeds uitgebrachte adviezen (bijvoorbeeld in: *Kwaliteit in de Buurt* (advies 4), *Integratie in perspectief* (advies 7), *Aansprekend opvoeden* (advies 18) en *Educatief centrum voor ouder en kind* (advies 21) zonder dat het als zodanig als zelfstandig thema binnen elk van deze adviezen kon worden uitgewerkt. Het thema heeft niet uitsluitend te maken met de culturele of etnische kenmerken van burgers, maar ook met sociaal-economische en demografische kenmerken. Het gaat om de vraag naar de betekenis van de samenstelling van groepen in instituties of in woonbuurten voor de sociale veiligheid en samenhang in de maatschappij? Dit thema is naar het oordeel van de RMO een substantieel onderwerp dat aansluit op de vraag naar voorwaarden voor sociale veiligheid.

Bijlage 2

Sociale (on)veiligheid in Nederland

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Marion van San

Den Haag, oktober 2004

Inhoud

1 *Inleiding* 90

2 *Het gevoel van onveiligheid* 91

3 *Achtergronden van het gevoel van onveiligheid* 93

3.1 Criminaliteit tegen burgers 93

3.2 Overlast en verloedering 95

3.3 De veranderde samenleving 97

3.4 Vertrouwen 100

3.5 Onvrede en onbehagen 105

4 *Slotbeschouwing* 106

Literatuur 108

1 Inleiding

De beleving van onveiligheid onder een groot deel van de bevolking krijgt de laatste jaren veel aandacht. Vooral in diverse media wordt er regelmatig op gewezen dat een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking zich onveilig voelt. Lange tijd is men ervan uitgegaan dat deze subjectieve beleving van onveiligheid een directe afgeleide vormde van de aard en omvang van feitelijk slachtofferschap. Op basis van het onderzoek dat tot nu toe werd uitgevoerd is echter geen eenduidig verband gevonden tussen slachtofferschap en onveiligheidsbeleving. Gevoelens van onveiligheid blijken wel toe te nemen als men slachtoffer van een delict is geworden, maar de samenhang is over het algemeen zwak te noemen. Voorts blijkt dat mensen zich onveilig kunnen voelen in situaties waarin het risico om slachtoffer te worden van een misdrijf feitelijk klein is.

Sinds een aantal jaren wordt dus duidelijk dat een complex van factoren bepalend is voor de mate waarin mensen zich onveilig voelen. Een deel van deze factoren heeft betrekking op de problemen die zij in hun directe leefomgeving signaleren (Jaarrapportage Veiligheid 2003). Zo blijkt onder meer dat overlast in de wijk en fysieke verloedering van de woonomgeving bijdragen aan het feit dat mensen zich onveilig voelen. De kwaliteit van de buurt waarin men woont en daarbinnen vooral de 'dreiging in de buurt' blijkt bovendien sterk bepalend voor het gevoel van onveiligheid (Maas-de Waal en Wittebrood 1999). Binnen de eigen wijk voelen bewoners zich meestal naar verhouding veilig en ervaren zij criminaliteitsproblemen elders vaak als groter en ernstiger, zelfs al wonen zij in een wijk die bekend staat als een wijk met veel criminaliteit (Toenders 1998). Ook draagt de veranderde samenleving eraan bij dat subjectieve gevoelens van onveiligheid toenemen. In de eerste plaats kan hierbij gedacht worden aan de toenemende vergrijzing. Zo is bekend dat onder ouderen de beleving van onveiligheid, ondanks een geringer slachtofferrisico, groter is dan onder jongeren, mede omdat ouderen zich kwetsbaarder voelen en vaak ook kwetsbaarder zijn, en zij de gevolgen van criminaliteit omwille van die kwetsbaarheid als ernstiger ervaren. Daarnaast krijgen we in steeds toenemende mate te maken met een multiculturele samenleving, wat bij sommigen tot de nodige onrustgevoelens kan leiden. Zo is onder meer bekend dat bewoners zich over het algemeen onveiliger voelen in wijken waar veel allochtonen wonen (Leerkes 2004). Ook zouden mensen die zich onveilig voelen weinig vertrouwen hebben in overheidsinstanties (zoals de politie, de rechterlijke macht) en andere instituties (Elchardus en Smits 2002).

In deze bijlage die als achtergrondinformatie dient bij het advies 'Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte' zal worden ingegaan op een aantal achtergronden die bijdragen aan het gevoel van onveiligheid. In het overzicht dat hier wordt gegeven, is echter niet gestreefd naar volledigheid. Wel passeren een aantal achtergronden de revue waarvan uit wetenschappelijk onderzoek bekend is dat zij een belangrijke rol spelen bij het ontstaan van onveiligheidsgevoelens. Op een aantal facetten zal in het advies nader worden teruggekomen. Maar vooraleer ingegaan wordt op de achtergronden van het onveiligheidsgevoel, gaat in eerste instantie de aandacht uit naar de ontwikkelingen die gevoelens van onveiligheid onder de Nederlandse bevolking de laatste jaren hebben doorgemaakt.

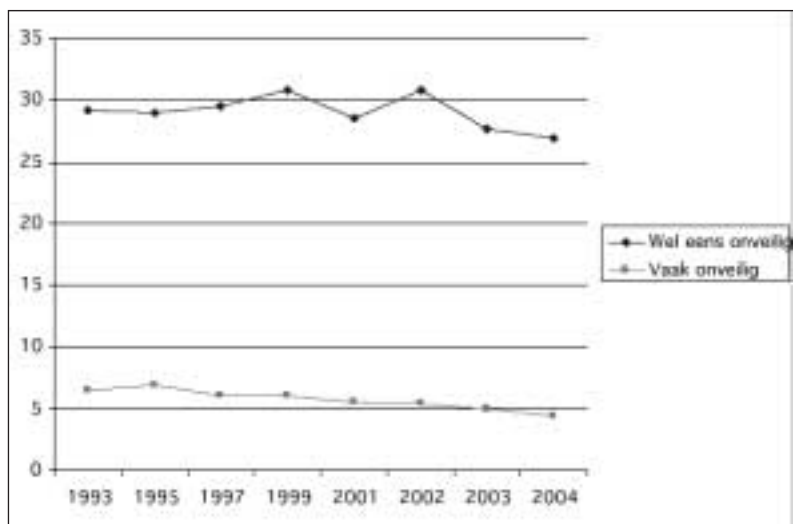
2 Het gevoel van onveiligheid

De laatste jaren wordt veel onderzoek gedaan naar de beleving van onveiligheid van burgers.

Onder meer in de Politiemonitor Bevolking worden gevoelens van onveiligheid al sinds een aantal jaren gemeten. De Politiemonitor is een landelijk bevolkingsonderzoek naar criminaliteit, onveiligheid, preventiegedrag van burgers en de kwaliteit van het optreden van de politie.¹ Doordat het onderzoek met enige regelmaat wordt uitgevoerd, hebben we in de afgelopen jaren een goed beeld gekregen van de ontwikkeling van gevoelens van onveiligheid onder de Nederlandse bevolking. In figuur 1 is het verloop van het percentage Nederlanders weergegeven dat zegt zich *wel eens* en *vaak* onveilig te voelen.

Het percentage inwoners dat zich *wel eens* onveilig voelt, fluctueert sinds 1993. Vanaf 2002 is er echter een daling ingezet. In 2004 voelt iets meer dan een kwart van de Nederlandse bevolking (27%) zich wel eens onveilig. Voor de Politiemonitor is dit het positiefste resultaat sinds de metingen in 1993 van start gingen. In de laatste twee jaar zijn onveiligheidsgevoelens onder burgers dus elk jaar significant gedaald. Als wordt gekeken naar het percentage inwoners dat zich *vaak* onveilig voelt, valt een vergelijkbaar beeld op. Vier procent van de inwoners voelt zich in 2004 *vaak*

Figuur 1: Onveiligheidsgevoelens, percentages voelt zich wel eens en vaak onveilig. Landelijke ontwikkeling sinds 1993



Bron: Politiemonitor, 2004.

1. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie en een groot aantal politiekorpsen. In elk van de 25 politieregio's worden minstens duizend mensen telefonisch ondervraagd.

onveilig. Ook dit percentage is sinds de aanvang van het onderzoek nog nooit zo laag geweest. Uit het onderzoek blijkt voorts dat er een relatie is tussen burgers die een keer slachtoffer zijn geworden van een delict en onveiligheidsgevoelens. Zo blijkt dat van de mensen die slachtoffer zijn geworden, 35 procent zich wel eens onveilig voelt. Van degenen die geen slachtoffer zijn geworden, voelt 19 procent zich wel eens onveilig. Vooral de misdrijven waarbij de persoonlijke integriteit wordt aangetast – dat wil zeggen geweldsdelicten (mishandeling, beroving met geweld en bedreiging) en overige delicten (zoals oplichting en fraude bijvoorbeeld) – dragen bij aan een verhoogd gevoel van onveiligheid. Aanrijdingen, fietsendiefstal, autocriminaliteit en woninginbraak hebben naar verhouding de minste invloed op gevoelens van onveiligheid (Jaarrapportage Sociale Veiligheid 2003).

De meest opmerkelijke vaststelling is dat, ondanks de berichten die hierover in de media vaak verschijnen, het gevoel van onveiligheid de laatste jaren gestadig afneemt. De vraag is nu waar dit mee te maken heeft. In ieder geval is duidelijk dat ondanks het feit dat steeds meer mensen zich relatief veilig voelen, er toch een grote groep mensen blijft die zich onveilig voelt. In hetgeen nu volgt, laten we zien wat de achtergronden hiervan zijn.

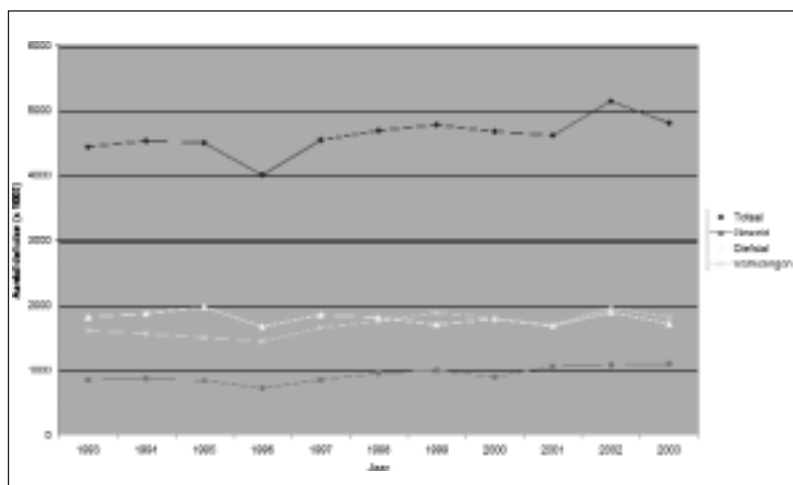
3 Achtergronden van het gevoel van onveiligheid

Zoals reeds werd aangegeven, is er een verband tussen feitelijk slachtofferschap en de mate waarin mensen onveiligheidsgevoelens ontwikkelen. Om die reden is het van belang een beeld te krijgen van de ontwikkelingen in het slachtofferschap van de laatste jaren. In Nederland zijn verschillende databronnen voorhanden op basis waarvan een inzicht kan worden verkregen in de ontwikkelingen op het gebied van criminaliteit. De twee belangrijkste bronnen zijn de politiestatistieken en de slachtofferenquêtes. Wat in ieder geval duidelijk is, is dat het lastig is om een goed beeld te krijgen van de aard, omvang en ontwikkelingen in de criminaliteit. De verschillende gegevensbronnen spreken elkaar op dit punt soms namelijk tegen. Het zou ons echter te ver voeren om hierop in te gaan. Wat dit betreft verwijzen wij naar recente discussies die zich afspelen tussen criminologen (Wittebrood en Junger 1999, 2002; Van de Bunt 2000; De Haan 2004).

3.1 Criminaliteit tegen burgers

Om – ondanks alle kanttekeningen die er te maken zijn bij de waarde van criminaliteitscijfers – toch enigszins een beeld te krijgen van de ontwikkelingen in de criminaliteit van de laatste jaren, is in deze bijlage gebruik gemaakt van de CBS-slachtofferenquêtes. In deze enquêtes wordt niet alleen gevraagd of mensen slachtoffer zijn geworden van een bepaald delict, maar wordt ook nagegaan of zij dit bij de politie hebben gemeld. Hierdoor krijgt men een beeld van de omvang van

Figuur 2: Delicten tegen burgers (in Nederland ondervonden)
(absoluut x 1000), 1993-2003



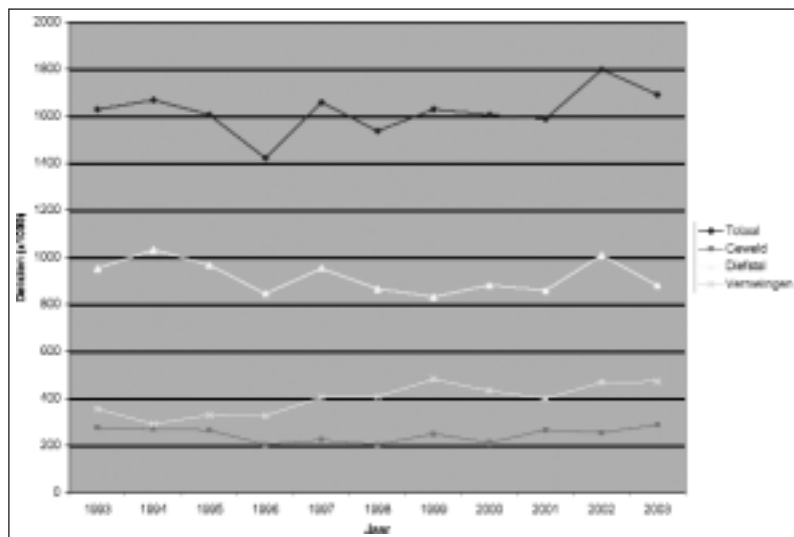
Bron: Schattingen op basis van slachtofferenquêtes; CBS, 2004.

een deel van het *dark number*. Op basis van de slachtofferenquêtes maakt het CBS landelijke schattingen op het gebied van criminaliteit, wat op basis van de Politiemonitor niet wordt gedaan. Hierna worden de resultaten van de CBS-slachtofferenquêtes op twee niveaus besproken. Eerst worden schattingen gemaakt van de aantallen delicten waar burgers mee te maken krijgen. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre deze delicten door of namens de slachtoffers zijn gemeld bij de politie (Van der Heide en Eggen 2001).

Geschatte aantal delicten

De bevolking van 15 jaar en ouder in Nederland krijgt volgens de slachtofferenquêtes in 2003 naar schatting te maken met 4,8 miljoen delicten. Vanaf 1993 is het totale aantal delicten licht gestegen tot meer dan vijf miljoen in 2002. In 2003 is, zoals reeds werd naar voren gebracht, het aantal delicten iets afgenomen. Het totale aantal geschatte geweldsdelicten schommelt volgens de slachtofferenquêtes in de periode 1993-2003 tussen 0,8 miljoen en bijna 1,1 miljoen. De geschatte aantallen mishandelingen en bedreigingen bereiken in 2003 het hoogste niveau van de afgelopen tien jaar. Vooral na 1996 zet een duidelijke stijging in het aantal geweldsdelicten door (Van der Heide en Eggen 2000). Voorts is in 2003 sprake van naar schatting 1,8 miljoen vernielingen. Dat is meer dan het aantal vermogensdelicten dat in 2003 1,7 miljoen bedraagt. In 1995 waren er meer vermogensdelicten dan ooit (bijna 2 miljoen); na 1995 neemt het aantal af hoewel er per jaar ook wel sprake is van een aantal schommelingen.

Figuur 3: Delicten tegen burgers, die bij de politie zijn gemeld (absoluut x 1000), 1993-2003



Bron: Schattingen op basis van slachtofferenquêtes; CBS, 2004.

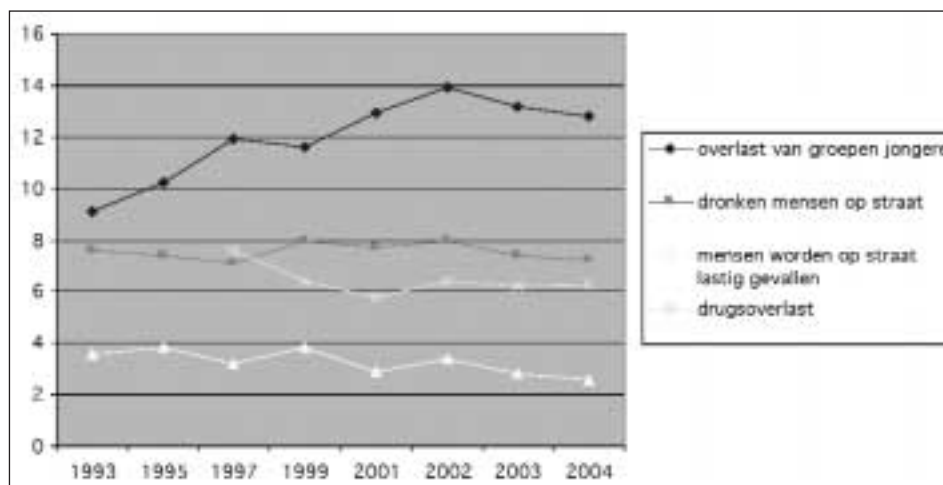
Melding van delicten bij de politie

Figuur 3 geeft een overzicht van delicten die bij de politie zijn gemeld. In 2003 werden volgens de CBS-slachtofferenquêtes naar schatting bijna 1,7 miljoen voorvallen door of namens de slachtoffers bij de politie gemeld. Dit is vrijwel evenveel als in de voorgaande jaren. Alleen 2002 springt er uit met bijna 1,8 miljoen gemelde delicten. Het aantal geweldsdelicten dat bij de politie is gemeld, is nog nooit zo hoog geweest als in 2003. In dat jaar werden maar liefst 287.000 geweldsdelicten gemeld. In de jaren daarvoor heeft het aantal meldingen voortdurend gefluctueerd. Het aantal gemelde vermogensdelicten bereikte in 2002 een hoogtepunt met meer dan een miljoen delicten. In 2003 was het aantal gemelde vermogensdelicten weer gedaald tot het niveau van 2001, namelijk tot 880.000. In 2003 werden in totaal 472.000 vernielingen gemeld bij de politie. Het aantal meldingen was met uitzondering van 1999 – toen 483.000 vernielingen werden gemeld – nog nooit zo hoog geweest.

3.2 Overlast en verloedering

Naast criminaliteit blijkt dat ook ondervonden overlast en verloedering van bepaalde wijken ertoe leidt dat bewoners zich onveilig gaan voelen. In de Politiemonitor worden vier groepen buurtproblemen onderscheiden waarmee de probleemgevoeligheid van woonbuurten in beeld wordt gebracht: vermogensdelicten, verkeersoverlast, dreiging en verloedering. Een deel van deze buurtproblemen komt terug in het Veiligheidsprogramma 2002 onder de noemers 'ernstige overlast' en

Figuur 4: Buurtproblemen: ernstige overlast. In procenten van de bevolking, percentage 'komt vaak voor'. Landelijke ontwikkeling sinds 1993 per delictstype



Bron: Politiemonitor, 2004.

'(fysieke) verloedering' van de woonbuurt. Zij worden aangemerkt als factoren die een negatieve bijdrage leveren aan de onveiligheidsgevoelens van burgers (Politiemonitor 2004).

3.2.1 Ernstige overlast

De laatste drie jaar is de mate waarin inwoners ernstige overlast in hun buurt signaleren, gemeten. Het gaat hier om een schaalscore die is opgebouwd uit de antwoorden van de respondenten op het voorkomen van bepaalde vormen van ernstige overlast in hun woonbuurt. De schaalscore voor ernstige overlast bedraagt in 2002 2,15 en in 2003 en 2004 2,08. Dit betekent dat de mate waarin burgers ernstige overlast in hun buurt signaleren is afgenomen. Figuur 4 laat zien in welke mate burgers vinden dat ernstige overlast bij hen in de buurt vaak voorkomt in de afgelopen tien jaar. Deze percentages geven een indicatie voor de mate waarin deze buurtproblemen voorkomen in Nederland.

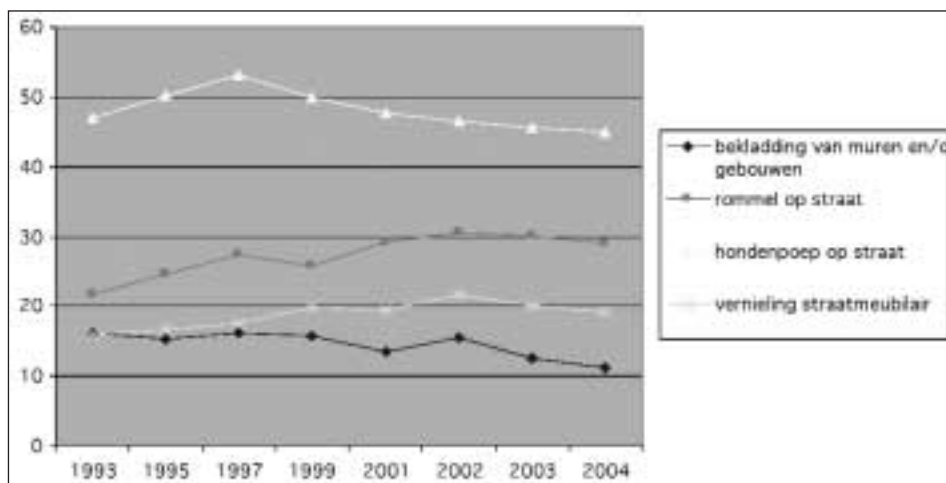
Overlast door groepen jongeren is over tien jaar gezien zonder twijfel de meest gesignaleerde vorm van overlast in de woonbuurt. Het is ook de enige vorm van overlast die door de jaren heen toeneemt in de beleving van de burger. Na jongerenoverlast volgen overlast door dronken mensen op straat en drugsoverlast. Opmerkelijk is dat voor deze beide vormen van overlast er min of meer sprake is van een gelijkblijvende tendens. Bij drugsoverlast is er zelfs vanaf het eerste jaar dat het wordt gemeten (1997) sprake van een daling. In vergelijking met 2002 steekt 2003 gunstig af. Op alle fronten is er sprake van een afname van overlast (Jaarrapportage Veiligheid 2003). Deze daling zet zich voort in 2004. Op drugsoverlast na worden alle onderscheiden vormen van ernstige overlast in mindere mate waargenomen in de buurt.

3.2.2 Verloedering van de fysieke woonomgeving

Net als voor ernstige overlast is op basis van vier vragen die betrekking hebben op de verloedering van de woonomgeving een schaalscore berekend. De verloedering van de fysieke woonomgeving wordt in 2004 in significant mindere mate dan in 2002 en 2003 ervaren als buurtprobleem. De schaalscore voor (fysieke) verloedering bedraagt in 2004 3,43. In 2003 bedroeg de schaalscore 3,48 en in 2002 was deze 3,59. In figuur 5 is te zien hoe fysieke verloedering is verdeeld over de verschillende buurtproblemen in de afgelopen tien jaar, uitgedrukt in het percentage van de bevolking dat vindt dat deze buurtproblemen vaak voorkomen.

Alle in het onderzoek gemeten aspecten van verloedering van de fysieke woonomgeving komen in 2004 volgens burgers significant minder vaak voor dan in 2003 en 2002. Bijna de helft van de Nederlanders (45%) noemt hondenpoep op straat als probleem dat vaak in de buurt voorkomt en ruim een kwart (29%) noemt rommel op straat. Bijna een vijfde van de burgers vindt vernieling van straatmeubilair (19%) een vaak voorkomend buurtprobleem en ruim een tiende (11%) heeft deze mening over de bekladding van muren. Indien de situatie in 2004 vergeleken wordt met

Figuur 5: Buurtproblemen: Fysieke verloedering. In procenten van de bevolking, percentage 'komt vaak voor'. Landelijke ontwikkeling sinds 1993 per delictstype



Bron: Politiemonitor, 2004.

voorgaande jaren, valt een aantal zaken op. Hondenpoep op straat wordt sinds 1997 ieder jaar steeds minder als een buurtprobleem ervaren. Hier staat tegenover dat rommel op straat sinds 1999 steeds vaker wordt gezien als een buurtprobleem. Zowel voor bekladding van muren en/of gebouwen en vernieling van straatmeubilair is er sinds 2002 sprake van een dalende trend.

3.3 De veranderde samenleving

3.3.1 Vergrijzing

Een ander aspect waarvan bekend is dat het bijdraagt aan het gevoel van onveiligheid is het eenvoudige demografische gegeven dat de bevolking vergrijsd. Maas-de Waal en Wittebrood (1999) gingen na hoe de voortschrijdende vergrijzing zich verhoudt tot criminaliteit en onveiligheid op basis van gegevens uit de Politiemonitor van 1997. Het slachtofferschap van drie oudere leeftijdscategorieën (55-64-jarigen, 65-75-jarigen en 75 jaar en ouder) werd vergeleken met dat van de bevolking als geheel. Voor alle drie de categorieën ouderen bleek dat de kans slachtoffer te worden van een misdrijf duidelijk lager is dan gemiddeld. Dit verloop deed zich vrijwel voor alle delicten voor. Beroving met geweld week het sterkst af. Het aandeel slachtoffers van een beroving met geweld lag in de oudere leeftijdscategorie niet lager dan gemiddeld. Bovendien bleek dat de kans op slachtofferschap tussen oudere mannen en vrouwen sterk verschilt. Mannen worden bijvoorbeeld vaker slachtoffer van geweldsdelicten en vandalisme. Oudere vrouwen worden drie keer vaker slachtoffer van zakkenrollerij (Wittebrood 2003b).

Voorts blijkt uit onderzoek dat ouderen in iets sterkere mate gevoelens van onveiligheid ervaren dan jongere leeftijdscategorieën. Bovendien geven vrouwen op vrijwel alle fronten aan zich onveiliger te voelen dan mannen (Wittebrood 2003b). Een belangrijke verklaring voor de discrepantie tussen het geringe slachtofferrisico en de grotere onveiligheidsgevoelens moet volgens onderzoekers worden gezocht in de grotere fysieke kwetsbaarheid en de geringere mogelijkheid van ouderen om zichzelf te verdedigen. Hierdoor zijn zij minder geneigd zich aan risico's bloot te stellen. Ook vertonen ouderen meer risicovermijdend gedrag. Zij zijn bijvoorbeeld veel minder snel geneigd dan mensen uit jongere leeftijdscategorieën om 's avonds of 's nachts de deur open te doen als er wordt aangebeld. Met uitzondering van de oudste leeftijdsgroep mijden ze echter niet vaker dan anderen plekken die zij onveilig achten (Maas-de Waal en Wittebrood 1999). De directe leefomgeving van mensen wordt ook steeds belangrijker naarmate zij ouder worden: ouderen zijn als gevolg van een toename van de vrije tijd en deels door een afnemende validiteit voor hun dagelijks leven immers meer op hun buurt aangewezen. Niet alleen criminaliteit, maar ook andere tekenen die wijzen op achteruitgang van de leefomgeving (zoals slechtere verlichting, leegstaande huizen, graffiti, rommel op straat en dergelijke) zorgen er dus voor dat zij zich onveilig voelen (Maas-de Waal en Wittebrood 1999; Elffers en De Jong 2004). Dit leidt ertoe dat nogal wat ouderen zich onbehaaglijk en onveilig gaan voelen wanneer zij merken dat hun wijk of buurt er fysiek op achteruit is gegaan.

Samengevat blijkt dat ouderen een relatief kleine kans hebben slachtoffer te worden van een delict, maar dat zij zich – op sommige fronten – aanzienlijk angstiger voelen dan jongere leeftijdscategorieën. Ook laten de bevindingen zien dat oudere mannen gemiddeld vaker slachtoffer worden van criminaliteit dan vrouwen, maar dat deze laatste over het algemeen angstiger zijn dan mannen. In dit verband wordt vaak verwezen naar de zogenoemde *fear-victimization paradox*: de angstigste mensen behoren tot de groepen die het minste risico lopen slachtoffer te worden (Vanderveen 1999). Steeds vaker laat criminologisch onderzoek echter zien dat deze paradox te simpel is. Zo spelen bij de verklaring van onveiligheidsgevoelens vooral factoren als fysieke en sociale kwetsbaarheid een rol, wat zou verklaren waarom ouderen zich relatief onveilig voelen. De kans dat zij slachtoffer worden van criminaliteit is weliswaar relatief klein, maar wanneer een misdrijf inderdaad plaatsvindt kunnen zij zich moeilijk verdedigen en kunnen de lichamelijke consequenties ernstig zijn. Bovendien worden gevoelens van angst beïnvloed door factoren die weinig met criminaliteit en slachtofferschap te maken hebben. Angstige mensen voelen zich onbehagelijk, kijken vaak somber naar de toekomst en wantrouwen de overheid (Elchardus en Smits 2002). Omdat ouderen vaak het gevoel hebben dat zij niet meer meekunnen in de huidige samenleving en zich ook hierdoor kwetsbaarder voelen, is niet alleen het algemene onbehagen bij deze groep relatief groot, maar ook de angst voor criminaliteit (Wittebrood 2003b).

3.3.2 Immigratie

Uit verschillende onderzoeken is naar voren gekomen dat immigratie zowel invloed heeft op feitelijk slachtofferschap als op subjectieve gevoelens van onveiligheid onder bewoners. Zo bleek onder meer uit een onderzoek van Tesser (1995) dat wie in een wijk met een groot aandeel allochtonen en personen met een benedenmodaal inkomen is gehuisvest, een beduidend grotere kans heeft om slachtoffer van een delict te worden dan in wijken waar de mate van concentratie van personen uit deze bevolkingsgroepen gering is. Maas-de Waal (2002) onderzocht de relatie tussen buurtkenmerken en onveiligheid aan de hand van clusters van buurten. Uit de analyse bleek dat het cluster met het hoogste criminaliteitsniveau bestond uit buurten in de vier grote steden met een lage sociaal-economische status (groot aandeel lage inkomens, bijstandontvangers en werklozen) en een groot bevolkingsaandeel van allochtone afkomst en eenoudergezinnen.

Ten aanzien van onveiligheidsgevoelens zijn de verschillen tussen wijken weliswaar veel geringer, maar ook van deze verschillen is een substantieel deel geassocieerd met de samenstelling van de wijkbevolking. In wijken met grote aandelen allochtonen en personen met een benedenmodaal inkomen voelen bewoners zich dus onveiliger (Tesser 1995). Evenals bij feitelijk slachtofferisico bestaan er voor de beleving van onveiligheid en buurtproblemen grote verschillen tussen de clusters van buurten. Het cluster van buurten – alle in de vier grote steden, met een lage sociaal-economische status, een groot aandeel allochtone bewoners en eenoudergezinnen – scoort het meest negatief op de beleving van onveiligheid (Maas-de Waal 2002). Overigens blijkt dat vooral de sociaal-economische status van buurten van belang is in relatie tot de onveiligheidsbeleving en de perceptie van problemen in de buurt. Een groter bevolkingsaandeel met een lage sociaal-economische status gaat samen met een hogere onveiligheidsbeleving. Het aandeel in de bevolking van allochtone herkomst speelt een minder belangrijke rol in de perceptie van onveiligheid in de wijk (Maas-de Waal 2002).

Het gegeven dat bewoners zich onveiliger voelen in wijken met een hoog percentage allochtonen heeft daarnaast veel te maken met wederzijdse beeldvorming tussen autochtonen en allochtonen. Uit de recentste *Rapportage Minderheden* blijkt namelijk dat er bij allochtonen en autochtonen over en weer nogal wat vooroordelen bestaan. Zo blijkt onder meer dat bij autochtonen vrij algemeen het idee bestaat dat wijken te lijden hebben onder een hoog aantal allochtonen. Voorts blijkt dat nogal wat autochtonen negatief denken over de bijdrage van allochtonen aan de samenleving. Zo zouden zij een bron van misdaad en onveiligheid zijn (Van Praag 2003). Overigens blijkt dat ook een kleine meerderheid van de allochtonen van mening is dat wijken te lijden hebben onder een groot aantal allochtonen. Dit mechanisme van zelfstereotypering is vrij algemeen bekend en is al eerder in allerlei onderzoeken aan de orde gekomen (Van San en Leerkes 2001).

De associatie tussen criminaliteit, verloedering en onveiligheid in woonwijken en de mate van concentratie van allochtonen in wijken kan dus niet louter als vooroordeel of negatieve beeldvorming

van de hand worden gewezen. Met nadruk wijzen Tesser et al er echter op dat dit niet betekent dat de allochtone wijkbevolking verantwoordelijk is voor de ongunstige toestand in de concentratiewijken. Een hoger criminaliteitscijfer in concentratiewijken kan immers het gevolg zijn van een veelheid van factoren. De genoemde factoren wijzen in de richting van de algemene sociale toestand in de wijk als voedingsbodem van crimineel gedrag (Tesser 1995). Overigens blijkt uit recent onderzoek dat zowel het feitelijke slachtofferschap als gevoelens van onveiligheid van wijkbewoners sterk afhangen van het type immigranten dat zich in de wijk heeft gevestigd. Leerkes et al (2004) onderzochten de gevolgen van de aanwezigheid van illegalen voor de leefbaarheid van buurten en kwamen tot de conclusie dat de negatieve gevolgen van de aanwezigheid van illegalen over het algemeen niet erg sterk zijn. Als het gaat om objectieve veiligheid zagen zij dat bewoners van buurten waarin veel illegalen wegens een misdrijf waren aangehouden een licht verhoogde kans hadden om slachtoffer te worden van een misdrijf. De aanwezigheid van illegalen die niet voor een misdrijf waren aangehouden (maar bijvoorbeeld voor illegale arbeid) had echter geen effect op het slachtofferschap, wat betekent dat de politie de groep illegalen die zich bezig houdt met criminaliteit redelijk goed in het vizier heeft. De aanwezigheid van illegalen droeg daarnaast ook bij aan gevoelens van onveiligheid onder buurtbewoners. Maar ook hier is het effect niet sterk. De aanwezigheid van illegalen in de wijk heeft voornamelijk gevolgen voor het subjectieve onveiligheidsgevoel van de bewoners als het illegale verblijf gepaard gaat met bepaalde problemen. Gevoelens van onveiligheid ontstaan namelijk vooral wanneer illegalen betrokken zijn bij criminaliteit, indien zij een aandeel hebben in drugsoverlast en ze in groepen rondhangen. Ook de woonvorm en de verhuisfrequentie van groepen illegalen spelen een rol. Illegalen die in de buurt een betrekkelijk stabiel en semi-geïntegreerd bestaan leiden, leveren geen gevoelens van onvrede en onveiligheid op. Dat is wel het geval rond pensions en panden waar veel illegale vreemdelingen tijdelijk gehuisvest zijn, wat soms problemen van overlast door overbewoning oplevert.

3.4 Vertrouwen

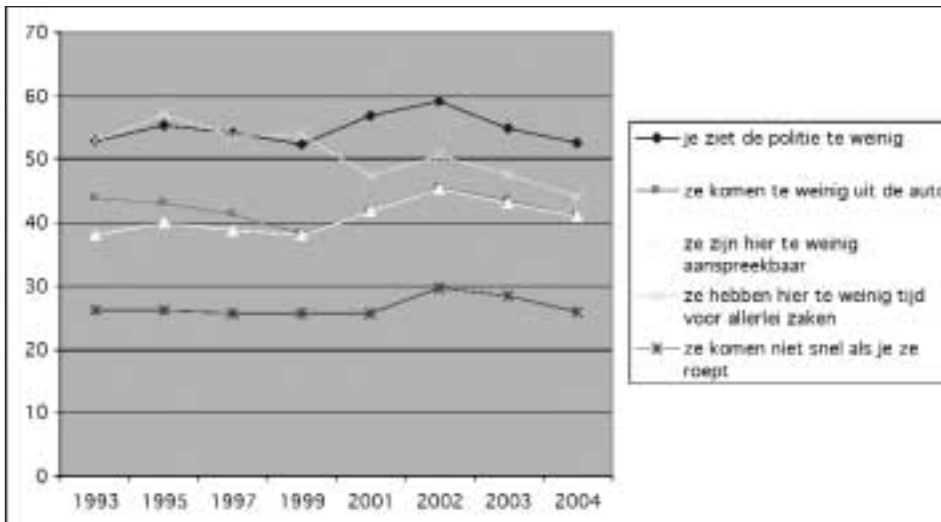
Een volgend aspect dat moet worden genoemd ter verklaring van de onveiligheidsbeleving van burgers is de mate waarin zij vertrouwen hebben in instituties. Gemiddeld genomen geldt immers dat burgers die weinig vertrouwen hebben in instituties zich verhoudingsgewijs onveiliger voelen. Op het vertrouwen in een aantal van deze instituties zal hierna worden ingegaan.

3.4.1 *Vertrouwen in de politie*

In de Politiemonitor wordt al sinds de aanvang gepeild naar de tevredenheid van burgers over de politie. Aan burgers die contact hebben gehad met de politie, is gevraagd een oordeel uit te spreken over het politieoptreden bij het laatste contact. Sinds 2002 is het aandeel burgers dat tevreden is over het politieoptreden ieder jaar significant gestegen. In 2002 was 61 procent van de burgers tevreden over het politieoptreden, in 2003 was dat 63 procent, in 2004 was dat 64procent.

Het percentage dat ontevreden is over het laatste contact is sinds 2002 significant gedaald van 27 procent naar 24 procent (Politiemonitor 2004: 30).

Figuur 6: Beschikbaarheid van de politie



Bron: Politiemonitor, 2004.

Ook het oordeel over de beschikbaarheid van de politie is in 2004 significant positiever dan in de voorgaande jaren. Deze verbetering geldt voor alle vijf de stellingen die in het onderzoek gebruikt worden om de beschikbaarheid van de politie te meten. Zo is het aandeel van de Nederlandse bevolking dat in 2004 vindt dat je de politie te weinig ziet in de buurt gedaald van 30 procent naar 26 procent, het aandeel dat meent dat de politie te weinig uit de auto komt is gedaald van 46 procent naar 41 procent, het aandeel dat vindt dat de politie te weinig aanspreekbaar is, is gedaald van 45 procent naar 41 procent, het aandeel dat meent dat de politie te weinig tijd heeft voor allerlei zaken is gedaald van 51 procent naar 44 procent en tot slot het aandeel dat vindt dat de politie niet snel komt als ze wordt geroepen is sinds 2002 van 59 procent naar 53 procent gedaald (Politiemonitor 2004).

3.4.2 Vertrouwen in de rechterlijke macht

Naast het vertrouwen in de politie is de laatste jaren ook regelmatig gepeild naar het vertrouwen van de Nederlandse bevolking in de rechterlijke macht. De resultaten die uit de verschillende studies naar voren komen zijn echter niet eenduidig. Uit tabel 1, waarin resultaten uit de *European Values Studies* (EVS) van 1981, 1990 en 1999 zijn weergegeven, blijkt er in de loop der tijd sprake te zijn geweest van een neergang in het vertrouwen in de rechtspraak. Tussen 1981 en 1999 is het

percentage respondentent dat aangeeft heel veel vertrouwen te hebben in het rechtssysteem meer dan gehalveerd. Het percentage dat heel veel of tamelijk veel vertrouwen heeft in het rechtssysteem, bevindt zich in 1999 voor het eerst onder de 50%. Overigens plaatsen Dekker et al (2004) vraagtekens bij het feit dat het vertrouwen in de rechtspraak de laatste jaren gestaag is afgenomen. Zo geven zij bijvoorbeeld aan dat in bijna twintig jaar op slechts drie tijdstippen is gemeten, waardoor het moeilijk vast te stellen is hoe het vertrouwensniveau zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld.

Tabel 1: *Vertrouwen in het rechtssysteem in Nederland, 1981-1999*
(in procenten)

	1981	1998	1999
heel veel vertrouwen	12	10	5
tamelijk veel vertrouwen	53	53	43
matig veel vertrouwen	31	31	43
hielmaal geen vertrouwen	5	6	8

Bron: EVS 1981-1999/2000 (Steinmetz-archief), gewogen resultaten; SCP 2004.

Zoals tabel 2 laat zien geven de enquêtes van de Eurobarometer evenmin blijk van een (geleidelijke) daling van het vertrouwen in het rechtssysteem in Nederland. Ook direct na de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 daalt het vertrouwen in het rechtssysteem in Nederland niet, integendeel er is zelfs een stijging te zien in het vertrouwen. Pas in 2002 is er sprake van een daling in het vertrouwen in het rechtssysteem maar ondanks deze daling is het vertrouwen nog altijd hoger dan in 1997. Het idee dat er in Nederland sprake is van een vertrouwenscrisis wordt dan ook niet bevestigd door metingen van dat vertrouwen in de laatste paar jaar (Dekker 2004).

Tabel 2: *Vertrouwen in het rechtssysteem in Nederland, 1997-2002*
(in procenten)

	1997	1999	2000	2001-1	2001-2	2002
gemiddeld te vertrouwen	56	61	60	63	64	58
gemiddeld niet te vertrouwen	44	39	40	37	36	42

Bron: EB 48.0 (1997), 51.0 (1999), 54.1 (2000), 55.1 (april-mei 2001), 56.2

(oktober-november 2001) en 57.1 (2002) gewogen resultaat; SCP, 2004.

Tabel 3 tot slot laat de frequenties van de Nationale Kiezersonderzoeken van 1998, 2002 en 2003 zien en daaruit blijkt dat meer dan zeventig procent van de Nederlanders veel of tamelijk veel ver-

trouwen heeft in de rechter. Waar het percentage respondenten, dat zegt heel veel vertrouwen te hebben, sinds 1998 gestegen is, lijkt het vertrouwen in de rechter in Nederland over het algemeen echter uitermate stabiel. Ook dit contrasteert met het veel gehoorde idee dat het vertrouwen in de overheid (waaronder ook de rechter) tanende zou zijn (Dekker et al 2004).

Tabel 3: *Vertrouwen in de rechter in Nederland, 1998-2003 (in procenten)*

	NKO 1998	NKO 2002	NKO-panel 2003
heel veel vertrouwen	11	15	15
tamelijk veel vertrouwen	30	55	56
niet zo veel vertrouwen	24	25	25
helemaal geen vertrouwen	5	5	4

Bron: NKO 1998-2003 (SKON); gewogen resultaten; SCP 2004.

3.4.3 *Vertrouwen in andere instituties*

Ook wat het vertrouwen in andere instituties betreft zijn de resultaten van de laatste jaren niet eenduidig. Wat in ieder geval blijkt is dat er niet in alle gevallen gezegd kan worden dat er sprake is van een afnemend vertrouwen van burgers in de instituties. Op basis van een studie in 2001 stelde Dekker voorop dat de alom veronderstelde afname van vertrouwen in de overheid empirisch niet valt te constateren. Een aantal jaren later ging deze auteur na in hoeverre de toename van angsten, met name van de aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten, al dan niet samengaan met een afname van het vertrouwen, met name in de regering en het parlement. Ook hier kwam hij echter tot de conclusie dat in de periode van 11 september angsten en vooral de angst voor terrorisme en etnische conflicten niet waren toegenomen. De angst voor terrorisme was na 11 september 2001 wel duidelijk groter maar die lag een paar maanden later weer op het niveau van eind 2000. Ook het vertrouwen in instituties en vooral de regering en het parlement was niet afgenomen. Op basis hiervan kwam hij tot de conclusie dat er slechts een zeer beperkte samenhang is tussen angsten en vertrouwen. Wie niet bang is voor etnische conflicten heeft bijvoorbeeld vaker vertrouwen in de regering dan wie daarvoor wel bang is. Dat vertrouwen verschilt echter niet tussen mensen die wel of niet bang zijn voor terrorisme. Deze relaties zijn dus volgens de auteur te zwak voor een stevig verhaal over het opzeggen van vertrouwen ten gevolge van angsten (Dekker 2003: 24).

Overigens ontstond tussen onderzoekers (Elffers 2002; Maas-de Waal 2003) discussie over de invloed van 11 september op het gevoel van onveiligheid onder de Nederlandse bevolking. Elffers et al kwamen aan de hand van een zelf uitgevoerde survey, kort na de aanslagen, immers tot de conclusie dat het aantal Nederlanders dat zich na de aanslagen onveilig voelde verdubbeld was. In de landelijke enquêtes was een dergelijk percentage echter niet terug te vinden. Dit bracht Maas-de Waal (2003) tot de conclusie dat er weliswaar grote bezorgdheid was onder burgers over onvei-

Tabel 4: Angst en vertrouwen in de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder, 2000-2003 (in %)

	2000	2001	2002	2003
<i>Bang voor:</i>				
een wereldoorlog	23	34	26	
een kernoorlog in Europa	20	26	22	
een conventionele oorlog in Europa	25	24	24	
een per ongeluk gelanceerde kernraket	34	34	27	
een ongeluk in een kerncentrale	62	50	45	
de verspreiding van massa-vernietigingswapens	46	60	47	
etnische conflicten in Europa	68	64	59	
terrorisme	68	76	64	
georganiseerde misdaad	75	65	58	
ziekte-epidemieën	40	43	38	
(zegt nergens bang voor te zijn)	(8)	(11)	(16)	
gemiddelde angst	47	48	41	
<i>Vertrouwen in:</i>				
de schrijvende pers	47	59	58	57
de radio	72	73	72	69
de televisie	72	76	72	68
justitie, (nationale) rechtssysteem	60	64	58	51
de politie	69	69	61	60
het leger	77	70	58	56
de kerk	38	44	41	40
de vakbonden	64	58	56	53
politieke partijen	42	37	38	29
overheidsinstellingen	54	63	59	
grote ondernemingen	48	40	45	40
de (nationale) regering	–	73	64	38
het (nationale) parlement	62	71	61	43
de Europese Unie	–	66	52	42
de Verenigde Naties	74	73	66	54
niet-overheidsinstellingen	50	44	53	–
liefdadigheidsinstellingen en vrijwilligersorganisaties	63	52	63	66
het onderwijssysteem	74	–	–	–
(spreekt nergens vertrouwen in uit)	(1)	(1)	(1)	(3)
gemiddeld vertrouwen in instituties	60	61	57	51

Bron: Eurobarometer 54.1, 56.2, 57.1, gewogen resultaten; Dekker 2003; Eurobarometer 60.1 (oktober-november 2003), gewogen resultaten.

igheid die trouwens niet van recente datum was. Wat volgens haar wel veranderd was, was de intensieve discussie over deze bezorgdheid en de aandacht ervoor in de media.

Hoe het ook zij, wanneer we tabel 4 bekijken en vooral aandacht hebben voor de laatste kolom (2003) blijkt dat het vertrouwen in de meeste instituties overeenkomstig de laatste Eurobarometer dan weer wel is afgenomen. Het vertrouwen in een aantal instituties is in 2003 in vergelijking met de drie jaren daarvoor in sommige gevallen zelfs nog nooit zo laag geweest. Opmerkelijk daarbij is vooral de daling in het vertrouwen ten aanzien van de regering en het parlement. Het vertrouwen in politie en justitie is ook afgenomen, zij het niet spectaculair.

3.5 Onvrede en onbehagen

Hoewel er geen spectaculaire afname is van het vertrouwen in instituties lijkt er de laatste jaren wel sprake van een groeiende onvrede onder burgers in dit land, die zich vooral zou richten tegen de politiek. Het SCP waarschuwde anno 2003 voor een groeiende ontevredenheid onder burgers in Nederland ten aanzien van het beleid en het overheidsoptreden. Voorbeelden waartegen geageerd werd waren onder meer de wachtlijsten in de zorg, de schooluitval, de vertragingen in het openbaar vervoer, de toenemende (gewelds)criminaliteit en de teruglopende leefbaarheid (SCP 2003). Daarnaast lijken ook gevoelens van onbehagen toe te nemen, wat overigens niet alleen geldt voor kansarme groepen. Uit onderzoek van Elchardus en Smit (2002) bijvoorbeeld blijkt onbehagen niet of slechts in heel geringe mate te worden beïnvloed door sociaal-economische status, het gezinsinkomen, werkloosheid, armoede en bestaansonzekerheid. Hoewel het onderzoek schaars is kunnen we met redelijke stelligheid aannemen dat een toenemend gevoel van onvrede alsook een stijging van het onbehagen mede als gevolg heeft dat burgers zich onveilig voelen in de huidige samenleving.

4 Slotbeschouwing

Op basis van hetgeen in deze bijlage naar voren is gekomen zijn een aantal – weliswaar voorzichtige – conclusies te trekken. In eerste instantie is op basis van de CBS-slachtofferenquêtes gebleken dat de criminaliteit vanaf 1993 tot nu eigenlijk vrijwel constant is gestegen, met uitzondering van 2003 waar er sprake is van een lichte daling. Daarnaast blijkt uit de cijfers dat het aantal geschatte geweldsdelicten nog nooit zo hoog is geweest als in 2003. Dat geldt trouwens ook voor het aantal gemelde geweldsdelicten dat in 2003 een hoogtepunt bereikt. Overigens is er geen overeenstemming over het feit dat op basis van de cijfers van het CBS te concluderen valt dat geweldsmisdrijven de laatste jaren fors zijn toegenomen. Zo betoogt De Haan (2004) dat de conclusie van het CBS als zou op basis van de uitkomsten van slachtofferenquêtes het aantal geweldsmisdrijven de laatste jaren aanzienlijk zijn toegenomen ‘tendentieus’ en ‘misleidend’ is. Tendentieus omdat het percentage slachtoffers van geweld op langere termijn geen stijging te zien geeft, maar een daling. Misleidend omdat op korte termijn alleen het slachtofferschap van bedreiging met geweld een minieme stijging laat zien.

Verder blijkt uit de Politiemonitor dat het percentage inwoners dat zegt zich in Nederland onveilig te voelen de laatste paar jaren licht is gedaald. Ondanks deze daling blijft echter wel een niet onaanzienlijk deel van de bevolking onveiligheidsgevoelens hebben.

Er zijn verschillende achterliggende factoren in dit hoofdstuk de revue gepasseerd die er enigszins toe bijdragen dat toch nog een belangrijk deel van de bevolking zich onveilig voelt. Zo is onder meer gebleken dat overlast en verloedering in de woonbuurt, maar ook vergrijzing en het multiculturele karakter van bepaalde wijken ervoor kunnen zorgen dat mensen zich onbehaaglijk en in sommige gevallen onveilig voelen.

Voorts blijkt uit het beschikbare cijfermateriaal dat er geen sprake is van voortdurend afnemend vertrouwen in instituties. Overigens spreken wat dit betreft de verschillende onderzoeken elkaar tegen. Zo komt in de Politiemonitor bijvoorbeeld naar voren dat de tevredenheid over het optreden van de politie de laatste jaren licht is gestegen. Uit de Eurobarometer blijkt dan weer dat het vertrouwen in de politie de laatste jaren is gedaald. Wat het vertrouwen in de rechterlijke macht betreft zijn de onderzoeksresultaten eveneens weinig eenduidig. Als algemene lijn geldt echter wel dat er geen sprake is van een geleidelijke daling van het vertrouwen in het rechtssysteem, hoewel het vertrouwen in justitie volgens de Eurobarometer van 2002 toch lijkt af te nemen. Ook in andere instituties (zoals het leger, de regering, het parlement, de EU en de VN) heeft het vertrouwen de laatste jaren gefluctueerd, hoewel volgens de laatste Eurobarometer er toch in de meeste gevallen sprake is van een daling in het vertrouwen. Vooral de daling van het vertrouwen in de regering en het parlement is opmerkelijk. Samengevat blijkt in ieder geval dat het vertrouwen in bepaalde instituties laag is. Het lijkt aannemelijk dat dit gevolgen heeft voor de gevoelens van onveiligheid van burgers.

Tot slot werd ook stilgestaan bij de toenemende onvrede en onbehagen bij een deel van de Nederlandse bevolking dat vooral lijkt samen te hangen met het wantrouwen in de politiek. Deze gevoelens van onvrede en onbehagen zouden er vervolgens mede toe leiden dat burgers zich onveilig voelen.

Literatuur

Bunt, H. van de, Bijleveld, C. Rovers, B., Wittebrood, K. en Junger, M. (2000), Discussie. Trends in geweldscriminaliteit. Een vergelijking tussen politiestatistieken en slachtofferenquêtes. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 2000, nr. 1.

Dekker, P. (2001), *Vertrouwen in de overheid. Een verkenning van actuele literatuur en enquêtegegevens*. Den Haag: SCP.

Dekker, P. (2003), Angst en vertrouwen na 11 september. In: *SCP Nieuwjaarsuitgave 2003, Het theorema van Thomas*. Den Haag: SCP, p. 22-26.

Dekker, P., Maas-de Waal, C. en Meer, T. van der (2004), *Vertrouwen in de rechtspraak. Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Elchardus, M. en Smits, W. (2002), *Anatomie en oorzaken van wantrouwen*. Brussel: VUBPress.

Elffers, H. en Jong, W. de (2004), *“Nee, ik voel me nooit onveilig.” Determinanten van veiligheidsgevoelens*. Werkdocument nr. 5 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Den Haag/Leiden: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling/Nederlands Centrum Criminaliteit en Rechtshandhaving.

Elffers, H., Helsing, D., Keijser, J. de en Koppen, P. van (2002), Nederland veiliger. Door Bin Laden durven we de straat weer op. In: *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 2002, nr. 1: 60-62.

Haan, W. de (2004), Discussie. Eenduidige cijfers: een gevaarlijke illusie. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 2004, nr. 1.

Heide, W. van der en Eggen, A.Th.J. (2001), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001. Ontwikkelingen en samenhangen*. Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

Jaarrapportage Veiligheid (2003), Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Justitie.

Knol, F. (2003), Kwaliteit van de fysieke woonomgeving. In: *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 245-261.

Leerkes, A., San, M. van, Engbersen, G., Cruijff, M. en Heijden, P. van der (2004), *Wijken voor illegalen. Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Maas-de Waal, C. (2002), Veiligheid, ontwikkelingen en stand van zaken. In: *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 245-278.

Maas-de Waal, C. (2003), Bang, berekenend, bezorgd. Veiligheid in de ogen van de bevolking. In: *SCP Nieuwsjaarsuitgave 2003, Het theorema van Thomas*. Den Haag: SCP, p. 27-34.

Maas-de Waal, C. en Wittebrood, K. (1999), Vergrijzing en onveiligheid. In: Bruinsma, G., Bunt, H. van de en Rovers, G. *Vooruitzichten in de criminologie*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, p. 57-74.

Maas-de Waal, C. en Wittebrood, K.A. (1999), Vergrijzing en onveiligheid. In: Bruinsma, G.J.N., Bunt, H.G. van de en Rovers, G.B. *Vooruitzichten in de criminologie*. Amsterdam, Vrije Universiteit, p. 57-74.

Maas-de Waal, C. en Wittebrood, K.A. (2002), Sociale cohesie, fysieke buurtkenmerken en onveiligheid in de grotere steden. In: *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 279-315.

Politiemonitor Bevolking (2001). *Landelijke rapportage*, Den Haag: B&A Groep Beleidsonderzoek & -advies.

Politiemonitor Bevolking (2003). *Landelijke rapportage*, Den Haag: B&A Groep Beleidsonderzoek & -advies.

Politiemonitor Bevolking (2004). *Landelijke rapportage*, Den Haag: B&A Groep Beleidsonderzoek & -advies.

Praag, C. van (2003), Wederzijdse beeldvorming. In: Dagevos, J., Gijsberts, M. en Praag, C. van, *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*. Den Haag: SCP p. 363-388.

San, M. van en Leerkes, A. (2001), *Criminaliteit en Criminalisering. Allochtone jongeren in België*. Amsterdam: University Press.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2003). *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: SCP.

Tesser, P.T.M., Praag, C.S. van, Dugteren, F.A. van, Herweijer, L.J. en Wouden, H.C. van der (1995), *Rapportage Minderheden 1995*. Den Haag: SCP.

Toenders, N., Reint-Meijer, L., Moor, G., Leur, W. van der en Vijver, K. van der (1998), *Veilig in de wijk. Sociale zelfredzaamheid in de praktijk*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

Vanderveen, G. (1999), 'Stoere mannen, bange vrouwen? Over het sprookje van de fearvictimization paradox. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 1999, nr. 1: p. 2-20.

Wittebrood, K. (2003a), Criminaliteit. In: *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 197-222.

Wittebrood, K. (2003b), Ouderen en criminaliteit: slachtofferschap en angst voor criminaliteit. In: *Geron: tijdschrift over ouder worden en maatschappij*, 2003, maatschappij, 2003, nr. 4: p. 4-8.

Wittebrood, K. en Junger, M. (1999), Trends in geweldscriminaliteit. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 1999, nr. 3: p. 250-267.

Bijlage 3

Burgerschap van daders

*Over overlastgevende en delinquente allochtone jongeren, gevoelens van onveiligheid
en geslaagde interventies*

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Marion van San

Den Haag, oktober 2004

Inhoud

1 *Inleiding* 114

2 *Interventies op maat* 117

- 2.1 Voorzieningen voor jongeren 117
- 2.2 Kansverbetering en veiligheid 118
- 2.3 Bruggen bouwen 120
- 2.4 Intensieve begeleiding 121
- 2.5 Overige initiatieven 123

3 *Evaluatieonderzoek: mogelijkheden en onmogelijkheden* 124

4 *Evaluaties van interventies voor allochtone jongeren: enkele voorbeelden* 128

5 *Succesfactoren bij jongerenprojecten* 131

- 5.1 Medeverantwoordelijkheid van jongeren 131
- 5.2 Bruggenbouwers uit eigen groep 133
- 5.3 Breed draagvlak als voorwaarde 133

6 *Conclusies* 135

Literatuur 138

Overzicht projecten voor overlastgevende allochtone jongeren 142

1 Inleiding¹

Over gevoelens van onveiligheid onder bewoners van oude stadswijken in grote steden is de laatste jaren een omvangrijke reeks publicaties verschenen. Uit een aantal van deze publicaties blijkt dat onveiligheidsgevoelens vaak samenhangen met de aanwezigheid van groepen waar een zekere dreiging vanuit gaat. Zo blijkt onder meer dat in veel Nederlandse steden jeugdgroepen de aandacht trekken, vaak vanwege de overlast die zij veroorzaken. Zoals menig onderzoek laat zien, heeft de aanwezigheid van rondhangende groepen jongeren vaak invloed op gevoelens van onveiligheid onder wijkbewoners. Het is bekend dat vooral overlast veroorzaakt door allochtone jongens tot de nodige onrustgevoelens leidt. Buurtbewoners voelen zich immers over het algemeen onveiliger in wijken waar veel allochtonen wonen dan in wijken waar de meerderheid van de bewoners autochtoon is (Leerkes).

Voorts komt regelmatig naar voren dat door de afnemende sociale controle binnen buurten het steeds lastiger zou zijn geworden om overlastgevende groepen op hun gedrag aan te spreken.² In de tijd dat iedereen in de buurt elkaar kende zou het eenvoudiger zijn geweest om ouders aan te spreken op het gedrag van hun kinderen. Tegenwoordig lijkt het er echter op dat kinderen veel minder sociale controle ervaren. Zij kunnen lekker hun gang gaan en de volwassenen uit de buurt spreken elkaar er niet meer op aan wanneer hun kinderen over de schreef zijn gegaan, maar bellen nu veel vaker de politie. Dat alles leidt vaak tot wantrouwen over en weer, wat niet bevorderlijk is voor de onderlinge communicatie. Bovendien blijkt dat er zich wat betreft de communicatie met allochtone ouders vanwege de taalbarrière soms extra problemen voordoen, waardoor het erg lastig is om hen op hun verantwoordelijkheden te wijzen.

Een zorg van buurtbewoners, maar ook van autoriteiten die zich geconfronteerd zien met overlastgevende jongeren, is hoe zij deze jongeren het makkelijkst uit de wijk kunnen (laten) verwijderen. Op bepaalde plaatsen zie je dat kosten noch moeite worden gespaard om dit voor elkaar te krijgen. Toch blijft echter de vraag of dit veel helpt. Van Gemert en Fleisher (2002) bijvoorbeeld beschrijven hoe een groep Marokkaanse jongens die in een Amsterdamse wijk voor overlast zorgde voortdurend werd verjaagd, om vervolgens op een andere plek weer op te duiken. Zo werd bijvoorbeeld een samscholingsverbod ingesteld op plaatsen waar ze veel rondhingen. Wanneer ze

1. De auteur bedankt Frank van Gemert, George Muskens, Trees Pels en Thomas Schillemans voor hun commentaar op een eerdere versie van dit essay.

2. Over het feit dat de sociale controle in buurten is afgenomen zijn overigens niet alle auteurs het met elkaar eens. Zo meent Schuyt (1995: 126) dat onze samenleving niet gekenmerkt wordt door een vermindering van de sociale controle, maar door een verandering in het patroon van sociale controle in de richting van een heterogeen stelsel van verschillende vormen van formele en informele sociale controle, waarbij de formele en rationele vormen van controle de overhand hebben gekregen maar de informele controle geenszins is verdwenen.

op een andere plek samenkwamen, werden daar camera's geplaatst om hen in de gaten te houden. Toen de jongens ook daar weer wegtrokken en hun toevlucht namen tot een andere hangplek, werd daar het politietoezicht opgevoerd. Ook werd materiaal dat de hangplek aantrekkelijk maakte weggenomen. Het hoeft uiteraard geen betoog dat dergelijke maatregelen weinig effecten sorteren. In sommige gevallen zitten autoriteiten echter zodanig met de handen in het haar dat er in hun ogen niets anders overblijft dan jongeren 'rond te pompen' in de wijk. Zijn de overlastgevende jongeren bovendien betrokken bij criminaliteit, dan worden niet zelden repressieve maatregelen genomen. Op zich is dat laatste niet zo verwonderlijk. Ingrijpen door de politie is in bepaalde gevallen immers simpelweg nodig, hoewel daarbij meteen moet worden aangetekend dat te hard ingrijpen ook wel eens tot een versterking van het problematische gedrag kan leiden. Bovendien is bekend dat een belangrijk deel van de jongeren die een straf opgelegd krijgen, vroeg of laat recidiveert. Dit heeft vooral te maken met het feit dat veel interventies losstaan van de groep waarin het probleemgedrag zich oorspronkelijk voordoet. Bij trainingen zoals de Glenn Millsmethode wordt de groepsdynamica ingezet als middel om individueel gedrag te beïnvloeden, wat goed lijkt te werken voor die speciale, tijdelijke groep. Maar keert de aldus geherprogrammeerde jongere weer terug in zijn eigen onveranderde omgeving, dan leggen de goede voornemens en de nieuwe software het meestal al snel af tegen de zuigkracht van de oude groep (De Winter 2002).

De laatste jaren zijn beleidsmakers dan ook steeds meer tot het besef gekomen dat maatregelen die uitsluitend als doel hebben jongeren te verjagen of te bestraffen, niet de gewenste effecten sorteren. Vanuit die optiek zie je steeds meer initiatieven ontstaan die erop gericht zijn om in ouders te investeren. Duidelijk is geworden dat er op de een of andere manier 'iets' met de veroorzakers van problemen zelf moet gebeuren, en er wordt steeds meer naar gestreefd om hen bij de aanpak te betrekken (Den Otter en Elzinga 1998). Met dergelijke initiatieven, die er niet op gericht zijn om jongeren uit te sluiten maar om hen juist op te nemen en te reintegreren in de samenleving, wil men niet louter aan symptoombestrijding doen, maar heeft men als doel problemen die zich met overlastgevende jongeren voordoen bij de wortel aan te pakken.

Gegeven het feit dat nogal wat steden zich geconfronteerd zien met problemen veroorzaakt door groepen allochtone jongeren, zie je steeds meer initiatieven opduiken die specifiek bedoeld zijn voor bepaalde etnische groepen. Zo zie je in gemeenten waar zich problemen voordoen met Somalische, Marokkaanse of Antilliaanse jongeren, projecten ontstaan speciaal voor deze groepen. In de meeste gevallen maken deze initiatieven deel uit van een zogenoemd integraal plan van aanpak van de desbetreffende gemeente. Sommige projecten zijn bij aanvang bedoeld voor allochtone jongeren of voor een specifieke groep (Marokkaanse, Antilliaanse jongeren) en worden gaandeweg opengesteld voor alle jongeren. Het Veilig Op Straatteam bijvoorbeeld, een groep jeugdsurveillanten die onder leiding van de politie aan het eind van de jaren negentig actief was in Hoogvliet, was bij aanvang uitsluitend gericht op Antilliaanse jongeren. Daarna werd het een gemengd team. Maar er zijn ook projecten die bedoeld zijn voor jongeren in het algemeen, maar

die na verloop van tijd worden opgezet voor een specifieke groep omdat die voor specifieke problemen zorgt. Daarnaast zijn er projecten die openstaan voor alle jongeren, maar die overwegend worden bevolkt door allochtone jongeren, omdat ze opgezet zijn in wijken waar de groep overlastveroorzakers bijna uitsluitend uit allochtone jongeren bestaat.

Uit een beperkte inventarisatie van een reeks projecten die als doel hebben overlast en criminaliteit veroorzaakt door allochtone jongeren tegen te gaan, blijkt dat de laatste jaren in een aantal steden en gemeenten gesubsidieerde projecten elkaar in hoog tempo hebben opgevolgd.

Onduidelijk blijft echter in de meeste gevallen wat de effecten zijn van al deze goedbedoelde initiatieven. Om die reden is het nuttig een aantal van deze interventies aan een nader onderzoek te onderwerpen. Het gaat hierbij vooral om die initiatieven waarbij de nadruk ligt op het burgerschap van daders. Dit wil zeggen dat vooral is gekeken naar projecten die erop gericht zijn jongeren weer op te nemen c.q. te reïntegreren in de samenleving waar ze zich eerder tegen afzetten. In plaats van het rondpompen of opsluiten van jongeren ligt bij deze initiatieven de nadruk op participatie, sociale betrokkenheid en verantwoordelijkheid. De vraag is in hoeverre deze maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan de sociale veiligheid in wijken.

2 Interventies op maat

De laatste jaren is er landelijk een lange reeks initiatieven ontplooid die erop gericht zijn criminaliteit en overlast veroorzaakt door allochtone jongeren terug te dringen. Het betreft initiatieven die qua opzet en uitvoering liggen bij de gemeente, de politie en welzijnsinstellingen, zoals het jongeren- en opbouwwerk. Een groot aantal van deze maatregelen heeft als doel overlastgevendende jongeren, maar ook jongeren die delicten hebben gepleegd, opnieuw te integreren in de samenleving c.q. de buurt waar ze voor overlast of criminaliteit hebben gezorgd.

De interventies van de laatste jaren zijn grofweg onder te brengen in vijf categorieën. Ten eerste zijn er landelijk bijzonder veel *voorzieningen voor jongeren*. Deze hebben als doel jongeren die voor criminaliteit en overlast zorgen een zinvolle vrijetijdsbesteding te bieden, in de hoop dat hierdoor het probleemgedrag van deze jongeren kan worden beheerst. Daarnaast zijn er projecten die als doel hebben de *kansen* van jongeren te vergroten. Via deze interventies probeert men de kwetsbare positie waarin veel van deze jongeren zich bevinden om te buigen. Verder hebben nogal wat projecten als het doel om *bruggen te bouwen* tussen jongeren en de bredere omgeving die last van hen heeft. Wanneer zich met de jongeren in kwestie specifieke problemen voordoen, dan wordt in de meeste gevallen gekozen voor *intensieve begeleiding*. Tot slot is er een aantal projecten dat onder geen van deze vier categorieën onder te brengen zijn. In dit essay worden ze omschreven als *overige projecten*.

2.1 Voorzieningen voor jongeren

Door hun criminele activiteiten, maar meer nog door de beter waarneembare overlast, botsen groepen rondhangende jongeren – lees jongens – zoals Van Gemert (2002b) beschrijft regelmatig met de buurt. Op overlast veroorzaakt door rondhangende jongeren wordt door lokale instanties in de meeste gevallen snel gereageerd. Men zet dan bijvoorbeeld, liefst op afstand van de plek waar de klachten ontstonden, een jongeren ontmoetingsplek (JOP) neer en hoopt dat de jongeren daar gebruik van zullen maken en zij andere buurtbewoners niet meer voor de voeten zullen lopen (Van Gemert en Fleisher 2002). Ook ziet men na confrontaties met de buurt bij jongeren vaak de vage wens ontstaan om een eigen onderkomen te hebben. Zij willen dan bij elkaar komen op een plaats met relatief geringe sociale controle waar ze zich kunnen afschermen van de vaak negatieve reacties van omwonenden (Bovenkerk en Van San 1999). Vanuit dit idee zijn landelijk heel wat voorzieningen ontstaan die als doel hebben jongeren een veilig onderkomen te bieden. Soms worden er in en om de nabijheid van de accommodaties tegelijkertijd ook (sportieve) activiteiten aangeboden die veelal worden georganiseerd door het jongerenwerk, maar de laatste jaren steeds vaker ook door burgers.

Op verschillende plaatsen in Nederland zijn (mobiele) ontmoetingsplekken, ook wel eigen plekprojecten genoemd, opgezet voor allochtone jongeren die voor overlast zorgen. De meeste van deze

eigen plekprojecten zijn bedoeld voor autochtone en allochtone jongeren, maar in sommige gevallen vragen specifieke problemen veroorzaakt door een welbepaalde groep om een project dat zich specifiek richt op een groep jongeren van een bepaalde etnische herkomst. 't Crat in Amsterdam, een ontmoetingsplek voor Marokkaanse jongens, is daar een voorbeeld van. Daarnaast zijn er de zogenoemde huiskamers, zoals in Alkmaar, voor Surinaamse en Antilliaanse jongeren. Ook zijn er jongerencentra die zich specifiek op jongeren uit bepaalde etnische groepen richten. Men kan daarbij denken aan Nos Kultura, een jongerencentrum in Almere dat zich specifiek richt op Antilliaanse jongeren. Bovendien worden er overal in het land activiteiten ontplooid die als specifiek doel hebben allochtone jongeren van de straat te houden. Een opmerkelijk initiatief is het project R&M in Gouda (genoemd naar twee buurtbewoners R. en M. die samen het project van de grond hebben getild). Het initiatief draait geheel op vrijwilligers die van de gemeente enkele lokalen ter beschikking kregen waar ze activiteiten konden organiseren. De jongens die het centrum bezoeken, dragen bij aan het draaiende houden ervan. Zij worden ingezet bij bardiensten draaien en schoonmaken en bij het opzetten van activiteiten. Ook worden her en der in het land sportactiviteiten opgezet voor bepaalde groepen allochtone jongeren. Men tracht hierbij zo goed mogelijk aan te sluiten bij de behoeften van de groepen waar het om gaat. Zo bestaat er bijvoorbeeld in Hilversum een voetbalproject voor Marokkaanse jongens en in Arnhem een honk- en softbalproject voor Antilliaanse jongeren. De gemeente Epe tot slot heeft enige tijd geleden een internetcentrum opgezet om overlast veroorzaakt door Molukse jongeren tegen te gaan.

2.2 Kansverbetering en veiligheid

Initiatieven die onder de noemer kansverbetering en veiligheid vallen zijn de zogenoemde jeugd-surveillanceprojecten. Dit zijn projecten waarbij jongeren – veelal onder begeleiding van de politie – ingezet worden als surveillant. Het doel van dergelijke initiatieven is om jongeren uit het delinquente circuit te halen en de omgeving veiliger te maken door de jongeren een oogje in het zeil te laten houden. Daarnaast wordt aan de jongeren vaak een alternatief geboden voor hun overlastgevend gedrag in de vorm van een arbeids- of scholingstraject. Sinds het begin van de jaren negentig is de aandacht voor jeugdparticipatie als onderdeel van het lokale veiligheidsbeleid gegroeid. De laatste tien jaar zijn er dan ook steeds meer jeugdtoezichtprojecten ontstaan waarbij jongeren worden ingezet bij de preventie van overlast en criminaliteit (De Vries en Van Kooij 2001). Het eerste project op dit terrein was het *Beware Watch Out-team* dat in 1992 werd opgericht door Rob Raat, inspecteur van politie in Amsterdam Osdorp. Hij startte met een aantal Marokkaanse jongens een project waarbij getracht werd hen weer op het rechte pad te krijgen door structuur in hun leven te brengen. De jongens waar het om ging waren voornamelijk *drop-outs*, die politiecontacten hadden en hele dagen op straat doorbrachten. Via het project werden ze toegeleid naar een opleiding of een baan. Daarnaast deden ze werkervaring op door twee maal per week te surveilleren in het aanpalende winkelcentrum. *Beware Watch Out* heeft in Nederland en in het buitenland

veel navolging gekregen. De laatste jaren worden jongeren steeds vaker ingezet op plaatsen waar zich specifieke problemen voordoen op het gebied van overlast en criminaliteit. Zo is bekend dat zich in sommige zwembaden vaak problemen voordoen met (allochtone) jongeren die voor overlast zorgen en die in sommige gevallen jonge meisjes molesteren of aanranden (Van Gemert 2001b). Om aan dergelijke problemen het hoofd te bieden is bijvoorbeeld in Amsterdam in en rond het De Mirandabad sinds 1996 *het Rivierenteam* actief. Dit team bestaat uit een tiental jongeren van verschillende nationaliteiten die tijdens de zomermaanden trachten de veiligheid en leefbaarheid in en rondom het zwembad te bevorderen. Zij doen dit door direct op te treden tegen bezoekers die de veiligheid in het zwembad schaden. Daarnaast heeft dit project een preventieve uitstraling, omdat jongeren mede verantwoordelijk worden gemaakt voor de leefbaarheid in het zwembad. Ten slotte versterkt het project de samenwerking en het onderlinge vertrouwen tussen de jongeren en de politie, die met elkaar via een portofoon in contact staan. De surveillanten van het Rivierenteam zijn jongeren bij wie maatschappelijke uitval dreigt (vroegtijdige schoolverlaters, jongeren met normvervagend gedrag, hangjongeren, first offenders etc.). Omdat het doel van het project is om hen een beter toekomstperspectief te bieden, worden zij na hun activiteiten als surveillant toegeleid naar betaald werk of scholing. Niet alleen jongeren worden overigens ingezet om de sociale veiligheid op bepaalde plaatsen te verhogen. In de Utrechtse wijk Kanaleneiland worden als onderdeel van het project *Communicatie met de Marokkaanse gemeenschap* zwemsessies georganiseerd voor volwassenen en jongeren. Tijdens deze activiteit wordt ernaar gestreefd het wangedrag van bepaalde jongeren bespreekbaar te maken onder de volwassenen die vervolgens, indien nodig, overlast veroorzaakt door jongeren ter plekke corrigeren. Het zwembad de Tongelreep in Eindhoven werd halverwege de jaren negentig geconfronteerd met problemen als vandalisme, vechtpartijen, diefstallen, aanranding, pedofilie en verkrachting. Daarbij bleek dat lichte zedendelicten, op enkele uitzonderingen na, bijna altijd werden gepleegd door jongeren uit allochtone kring (Bureau Criminaliteitspreventie 2000). In plaats van te kiezen voor uitsluiting van de probleemveroorzakers is de Tongelreep op zoek gegaan naar een structurele oplossing. Zo wordt er sinds oktober 1998 in het zwembad (maar ook in de naburige ijsbaan) gewerkt met LIMmers (Locatie Interventie Medewerkers). Dit zijn jongerenwerkers die via de aanpak van 'kennen en gekend worden' overlastgevendende jongeren uit de anonimiteit halen en hen aanspreken op hun gedrag. Daarnaast organiseren zij sportactiviteiten die de jongeren aanspreken. Met opzet is gezocht naar allochtone LIMmers, omdat zij in de omgang met allochtone jongeren een belangrijke meerwaarde zouden hebben. Aangezien voor lichte zedendelicten, zoals begluren en betasten geen passende straf bestond (zedendelicten vallen buiten de reikwijdte van HALT en voor justitie zijn dergelijke delicten te licht) was er behoefte aan een maatregel die ouders kennis en inzicht verschaft over zeden, seksualiteit en normen en waarden op dit vlak. Om die reden werd door het Bureau Criminaliteitspreventie-HALT en de afdeling Jeugd en Zedenzaken van de politie Eindhoven het *Confrontatieprogramma Lichte Zedendelicten* ontwikkeld, een leerstraf in het kader van HALT.

Het confrontatieprogramma bestaat uit drie bijeenkomsten van twee uur, waarin met een kleine groep van maximaal vijf jongeren ingegaan wordt op regels, wetten, normen en waarden over seksualiteit.

2.3 Bruggen bouwen

De laatste jaren zijn er heel wat initiatieven geweest waarbij het accent ligt op het bouwen van bruggen tussen allochtone jongeren die problemen veroorzaken en de bredere omgeving. Deze initiatieven gingen uit van de politie, het jongerenwerk en de burgers zelf. Bij de politie doet men sinds een aantal jaren voor overleg met bevolking en meer specifiek met jongeren vooral een beroep op de zogenoemde *buurtregisseurs*. Dit zijn ervaren agenten die de contacten met de buurt moeten trachten te verbeteren. Buurtregisseurs spelen ook een bemiddelende rol wanneer er zich problemen voordoen met overlastgevende jongeren. Daarnaast wordt gedurende een aantal jaren op verschillende plaatsen in Nederland gewerkt met *contactfunctionarissen*. Deze spelen een rol als bruggenbouwer tussen Marokkaanse jongeren en hun ouders, maar ook wordt er bemiddeld met instanties, in het bijzonder de school (Bovenkerk en Van San 1999). Dit initiatief is in het leven geroepen omdat ouders van opgepakte jongeren vaak niet wisten wat ze moesten verwachten van een strafrechtelijke instantie. Wanneer geen uitleg volgde over het waarom van een bepaalde straf of maatregel, bleek dat de kans toenam dat ouders zich verzetten tegen de interventie (Klooster et al. 1999: 27). Om die reden werden contactfunctionarissen ingeschakeld als bruggenbouwers tussen de ouders en de instanties. Ook gingen in het verleden een aantal agenten van de politie van Leiden regelmatig op *survival* in de Ardennen met Marokkaanse jongens die in bepaalde wijken voor overlast en criminaliteit zorgden. Volgens de initiatiefnemers was het niet de bedoeling om via survivaltochten te proberen de criminaliteit in de wijk terug te dringen, maar wel om op die manier het wederzijds begrip tussen politie en allochtone jongeren te vergroten (Bovenkerk en Van San 1999). Ook vanuit het jongerenwerk worden pogingen gedaan om in contact te treden met overlastgevende jongeren en te bemiddelen bij probleemsituaties. In de deelgemeente Feijenoord bijvoorbeeld zijn sinds vorig jaar vier *jongerenmakelaars* in dienst van de Stichting Jongerenwerk Op Zuid, onderdeel van de Stichting Welzijn Feijenoord. Jongerenmakelaars zijn bemiddelaars en vertrouwenspersonen die de druk wegnemen op bepaalde plekken waar die te groot is. Wanneer een winkel bijvoorbeeld last heeft van een groep jongeren die voor overlast zorgt, tracht de jongerenmakelaar een beter contact tussen de eigenaar van de winkel en de jongeren te bewerkstelligen. Naast politie en jongerenwerk worden ook ouders ingezet als bruggenbouwer tussen overlastgevende allochtone jongeren en de buurt. Het bekendste voorbeeld daarvan is de *buurtvaders* in Amsterdam Slotervaart. Het initiatief heeft op verschillende plaatsen in Nederland, maar ook in het buitenland navolging gekregen. Uit de landelijke inventarisatie van de verschillende initiatieven blijkt trouwens dat vooral Marokkaanse ouders betrokken worden bij het tegengaan van criminaliteit en overlast veroorzaakt door hun kinderen.

Zo is er in 's-Hertogenbosch in verschillende wijken sprake van *Marokkaanse comités*, bestaande uit Marokkaanse ouders, die erop gericht zijn de sociale leefbaarheid in de wijken te bevorderen. Ook bestaat in Utrecht het project *Communicatie Marokkaanse gemeenschap* waarbij Marokkaanse buurtbewoners actie ondernemen om overlastgevende jongeren terug op het goede spoor te brengen. Bovendien worden naast ouders ook jongeren ingezet als rolmodellen bij criminaliteitspreventie. Zo loopt sinds kort in Utrecht het project *Peerpreventie en Veiligheid* (voorheen 'buurtbroers') waarbij Marokkaanse jongens worden ingezet als intermediair om de eigen doelgroep te benaderen met een preventieve boodschap (peerpreventie). Op die manier hoopt men in de wijk Kanaleneiland-Noord de aanwas van nieuwe Marokkaanse veelplegers terug te dringen en de sociale cohesie binnen de Marokkaanse gemeenschap te versterken.

2.4 Intensieve begeleiding

Wanneer zich met jongeren specifieke problemen voordoen, worden zij vaak opgenomen in een project van intensieve begeleiding. Bij deze projecten wordt in de meeste gevallen een *outreaching* werkwijze gehanteerd. Hierbij worden eerst de problemen van de jongeren geïventariseerd, wordt vervolgens met hen contact gelegd en wordt hen daarna een geschikt aanbod gedaan. Op deze manier wordt voor jongeren die voor overlast en criminaliteit zorgen een plan van aanpak uitgestippeld op het gebied van school, werk, vrije tijd etc. en wordt getracht hen te behoeden voor criminaliteit. Overal in Nederland bestaan projecten die via begeleiding proberen om jongeren uit de criminaliteit te houden. Zo is er onder meer het project *Jongeren Aan Zet* in Rotterdam voor Marokkaanse, Turkse en Somalische jongeren. Daarnaast zijn er verschillende projecten die als specifiek doel hebben om via individuele hulpverlening overlast veroorzaakt door Marokkaanse jongens tegen te gaan. Ook voor Antilliaanse jongeren bestaan overal in het land – maar vooral in Rotterdam – dergelijke projecten. Het bekendste en meest omvattende initiatief is *Lus di Trafiko*, dat de afgelopen vier jaar betrokken is geweest bij de uitvoering van 46 projecten ten behoeve van Antillianen. Een van de voorlopers van deze initiatieven is het project *Nieuwe Perspectieven*, dat in 1993 is gestart in Amsterdam. Het project dat voornamelijk als doel heeft te voorkomen dat jongeren die voor overlast zorgen afglijden naar een criminele carrière, was niet specifiek bedoeld voor allochtone jongeren. Maar doordat het liep in Amsterdam-West en Nieuw-West, waar een groot deel van de jeugd van allochtone afkomst is, was het vanaf de aanvang een project waarin allochtone jongeren sterk oververtegenwoordigd waren. De methode heeft navolging gekregen in Rotterdam en Den Haag. Ook daar is het project niet specifiek gericht op allochtone jongeren, maar is het wel opgezet in wijken met veel allochtonen, waardoor een belangrijk deel van de jongeren die erin participeren allochtoon zijn. De laatste jaren lijkt de zogenoemde groepsaanpak steeds meer aan terrein te winnen. De groepsaanpak (ook wel groepen 'pellen' genoemd) is een middel om ernstig overlastgevende groepen jongeren door een gezamenlijke inspanning van verschillende wijkpartners (Ambulant Jongerenwerk, politie, Opbouwwerk etc.) aan

te pakken. Groepen worden 'gepeld', waarna op verschillende onderdelen van de groep een specifieke inzet volgt. Individuele jongeren worden vervolgens begeleid naar werk, scholing of een ander traject dat voor die specifieke jongere nodig is. Door het gezamenlijke draagvlak en participatie van de verschillende partijen is iedereen betrokken en goed op de hoogte van de ontwikkelingen rond de jongeren. De aanpak is niet specifiek gericht op allochtone jongeren, maar zij maken wel een belangrijk deel uit van het bestand. Een ander belangwekkend initiatief is het inmiddels afgeronde project *OnTrackAgain*, dat in 2001 werd opgezet in de deelgemeente Charlois en dat erop gericht was criminaliteit en overlast veroorzaakt door Antilliaanse jongeren tegen te gaan. De aanpak van OTA kenmerkte zich door vindplaatsgericht werken. In eerste instantie werden de overlastgevendende jongeren in kaart gebracht. Vervolgens werd met hen contact gelegd en werden zij geïnformeerd over het project. Op basis van twee intakegesprekken werden zij vervolgens doorverwezen en begeleid naar de (reguliere) instanties. In sommige gevallen wordt vanuit een zeer specifieke aanpak geprobeerd om jongeren weer op het rechte pad te krijgen. Zo bleek onder meer dat in Rotterdam relatief veel jonge Antillianen, mede omdat zij veelal volstrekt geen kennis hebben van de reguliere huisvestingsmogelijkheden, het slachtoffer werden van huisjesmelkers. Een ernstige complicatie is dat deze overbewoonde woningen vaak zijn gelegen in gebieden die zich kenmerken door een grote mate van overlast in de publieke ruimte, criminaliteit en kwesties met betrekking tot de openbare orde: de zogenaamde *hotspots* (Gemeente Rotterdam 2003). Daarnaast is het bekend dat Antilliaanse jongeren vooral de laatste jaren vaak een zwerfend bestaan leiden in Nederland. Om die reden wordt sinds 2001 door de Stuurgroep Experimentele Volkshuisvesting (SEV) in opdracht van het Ministerie van Justitie een landelijk programma uitgevoerd – genaamd *Direkshon* – dat als doel heeft de opvang en integratie van Antilliaanse 'risico'jongeren te bevorderen. De jongeren uit de doelgroep sluiten een contract af om een woon-werk-leertraject te doorlopen. Zij krijgen woonbegeleiding en een persoonlijke Antilliaanse coach. Na een à twee jaar moeten zij zelfstandig kunnen wonen en voldoende geïntegreerd zijn in de Nederlandse maatschappij. De jongeren stromen dan uit het project en maken plaats voor nieuwe kandidaten. De huisvesting- en coachingprojecten zijn niet alleen bedoeld voor jongeren die overlast veroorzaken. Wel wil men met deze projecten voorkomen dat jongeren steeds verder afglijden naar criminaliteit. Men tracht er daarom zo veel mogelijk naar te streven om hen te huisvesten in de wijken waar ze eerder voor overlast zorgden, in de hoop op die manier de problemen beheersbaar te maken. Op dit moment lopen er vijftien van dergelijke projecten in verschillende Nederlandse steden (Almere, Amersfoort, Breda, Capelle a/d IJssel, Den Haag, Den Helder, Tilburg, Dordrecht, Eindhoven, Groningen, Lelystad, Rotterdam en Schiedam) en zijn er twee in behandeling (in Amsterdam en Nijmegen). Het programma loopt eind 2006 af. De laatste jaren wordt er ook steeds meer naar gestreefd om zo vroeg mogelijk in te grijpen wanneer jongeren het risico lopen af te glijden naar criminaliteit. Zo is in de Utrechtse wijken Hoograven en Kanaleneiland gestart met de projecten *Forza* respectievelijk *Tawazoun*, waarbij

Marokkaanse risicojongens in de basisschoolleeftijd en hun ouders worden begeleid. De jongens krijgen vijf dagen per week intensieve begeleiding door twee groepsleiders, waarbij aandacht wordt besteed aan opvang na schooltijd, huiswerkbegeleiding, sociale vaardigheidstraining en aan zinvolle en gestructureerde vrijetijdsbesteding. Het aanleren van (nieuwe) sociale vaardigheden en omgangsvormen staat daarbij voorop. Voor ieder kind wordt een individueel leerplan opgesteld, waarin leerpunten worden beschreven op de gebieden thuis, school en vrije tijd. Aan ouders wordt zowel individueel als in groepen opvoedingsondersteuning geboden.

2.5 Overige initiatieven

Naast projecten waarbij de nadruk ligt op preventie heeft de politie her en der in het land initiatieven ontwikkeld die als doel hebben overlast veroorzaakt door (allochtone) jongeren repressief aan te pakken. Dat was onder meer het geval in het project *Hangzaak*, dat eind jaren negentig door de Amsterdamse politie werd opgezet en uitgevoerd met als doel door middel van een repressieve integrale aanpak de overlast te verminderen die door (allochtone) rondhangende jongeren in bepaalde wijken werd veroorzaakt. Het project maakte deel uit van een groter project, *Op de straat van de straat* geheten. De aanpak van dit project was gebaseerd op een tweesporenbeleid, namelijk repressie aan de ene kant en bemiddelend en hulpverlenend optreden aan de andere kant. Een paar jaren later werd in de wijk Overtoomse Veld overlast veroorzaakt door (allochtone) jongeren eveneens op een repressieve wijze aangepakt. De operatie kreeg de naam *Clear Blue*. Hoewel de projecten niet specifiek gericht waren op allochtone jongeren, maakten zij wel het grootste deel van de populatie uit, aangezien de politieagenten in de wijken waar zij opereerden voor bijna negentig procent met allochtone jongeren te maken kregen. Maar er zijn ook steden waar de politie zich specifiek richt op jongeren uit bepaalde etnische groepen, omdat zij in bepaalde wijken voor overlast zorgen. Zo worden Antilliaanse *cityhoppers* – namelijk jongeren zonder vaste woon- en verblijfplaats die zich met criminaliteit bezighouden – landelijk door de politie aangepakt. De politie van Arnhem heeft bijvoorbeeld een specifieke aanpak ontwikkeld voor deze jongeren; iets wat in verschillende Antillianengemeenten navolging heeft gekregen.

3 Evaluatieonderzoek: mogelijkheden en onmogelijkheden

Nederland heeft de laatste jaren heel veel geïnvesteerd in de preventie en bestrijding van criminaliteit en overlast, maar wat daarbij opvalt is dat de organisatie van deze initiatieven erg chaotisch verloopt. Het volstaat om even een dag rond te bellen en gesprekken aan te knopen met uitvoerders van interventies om hier achter te komen. Zo is bijvoorbeeld gebleken dat medewerkers binnen eenzelfde organisatie vaak niet op de hoogte zijn van elkaars initiatieven. Om nog maar te zwijgen over het gebrek aan communicatie tussen verschillende diensten. Vaak zijn organisaties immers niet op de hoogte van de projecten die bij andere organisaties een paar kilometer verderop lopen. Hierdoor wordt het wiel vaak opnieuw uitgevonden en wordt er niets geleerd van elkaars successen en mislukkingen.

Op zich is deze tendens zorgelijk, temeer daar door de jaren heen steeds meer het besef is ontstaan dat het van belang is enkel te investeren in projecten waarvan bewezen is dat ze tot goede resultaten hebben geleid. In veel gevallen is het echter maar zeer de vraag wat onder een goed werkend en een minder goed werkend project kan worden verstaan. In het Amerikaanse rapport *Preventing Crime. What Works, What Doesn't, What's Promising* (1997) ten behoeve van het Amerikaanse congres, waarin een reeks projecten werd geëvalueerd, werd als criterium gehanteerd dat een maatregel werkt als er minder crimineel gedrag optreedt dan zonder het nemen van die maatregel zou zijn gebeurd. Aan een dergelijke robuuste eis voldoen in Nederland echter slechts heel weinig evaluaties. Vaak biedt de situatie waarin de projecten tot stand komen immers geen goede houvast om het initiatief te evalueren. Illustratief hierbij is de poging van Duesman (1993) om de effectiviteit van politie-interventies die als doel hadden criminaliteit onder Marokkaanse jongens in een bepaalde wijk terug te dringen te evalueren. Het bleek namelijk onmogelijk om alle relevante factoren onder controle te houden in de wijk waar het programma wel was uitgevoerd in vergelijking met een wijk waar dit niet was gebeurd (Bovenkerk en Van San 1999: 5). Bovendien moet beseft worden dat de geregistreerde criminaliteit geen (zuiver) beeld geeft van de werkelijke criminaliteit, omdat die mede beïnvloed wordt door de activiteiten van de registrerende instantie en de aangiftebereidheid van slachtoffers. Hierdoor is het maar zeer de vraag wat de waarde is van evaluaties die zich op criminaliteitscijfers beroepen (Geerlof en Naafs 1990). Ook dient gewezen te worden op de geringe aandacht die onderzoekers hebben voor de invloed van verplaatsingseffecten bij de beoordeling van de doeltreffendheid van preventieprojecten. Het bereiken van criminaliteitsreducerende effecten kan immers gemakkelijk teniet worden gedaan doordat daders uitwijken naar andere gebieden. Wanneer maatregelen geen of weinig directe invloed hebben op het criminaliteitsniveau, wil dit overigens nog niet zeggen dat ze niet zinvol zijn. Soms is het directe effect op de daadwerkelijke criminaliteit weliswaar gering, maar kunnen (meer indirecte) effecten, zoals het verminderen van onrustgevoelens in verband met cri-

minaliteit, een rol spelen. Van een initiatief zoals dat van de buurtvaders in Amsterdam Slotervaart is bekend dat hun aanwezigheid de criminaliteit in de wijk niet heeft doen dalen, maar dat zij er wel in geslaagd zijn om meer begrip te kweken tussen buurtbewoners en de rondhangende jongeren in de wijk.

Daarnaast is er over de effecten van de meeste projecten maar weinig bekend, omdat de aard van de problematiek in de meeste gevallen zodanig complex is dat op korte termijn maar weinig effecten kunnen worden verwacht (zie ook Geerlof en Naafs 1990). Ook zijn de jongeren om wie het gaat vaak *institution wise*, wat wil zeggen dat ze zich melden bij bepaalde instanties wanneer ze in de problemen komen, in de hoop dat ze de rechter ervan kunnen overtuigen dat ze hun leven willen verbeteren en wat clementie verdienen (Van Gemert en Fleisher 2002). Dat jongeren deelnemen aan een project betekent dus niet dat het project voor hen nuttig is. Ook danken nogal wat projecten hun succes aan de kwaliteiten en inzet van een uitvoerend medewerker. Als een dergelijke persoon anderen enthousiasmeert, is dat een goede zaak, maar de kwetsbaarheid van zulke mechanismen komt aan het licht wanneer de persoon in kwestie wegvalt en het project instort (Van Gemert en Wiersma 2000).

Het valt dus – en dat is hopelijk duidelijk geworden – heel moeilijk te achterhalen welke projecten wel werken en welke niet werken, en waar dit precies aan ligt. Een ander probleem dat hiermee samenhangt, is dat slechts een klein deel van de initiatieven wordt geëvalueerd. En is dat toch het geval, dan leidt dit, gezien de hierboven geschetste problemen, zelden of nooit tot harde conclusies, maar worden hoogstens een aantal indicaties gegeven over de effectiviteit van het project. Wat werkt en wat minder goed werkt – en vooral wat de oorzaken hiervan zijn – is dus aan de hand van de bestaande evaluaties niet eenvoudig te beantwoorden.

Om toch enigszins een beeld te krijgen van de succesfactoren van projecten die als doel hebben overlast en criminaliteit veroorzaakt door allochtone jongeren in Nederland tegen te gaan, worden vervolgens een aantal evaluaties tegen het licht gehouden. De inventarisatie van de evaluaties van projecten levert echter een schrale oogst op. Effectevaluaties – waarbij sprake is van een meting voorafgaand aan de invoering van de maatregel en een meting enige tijd na de invoering – komen bij dit type projecten niet of nauwelijks voor. En dit zou wel het minste zijn wat men van de evaluaties kan verwachten. Geerlof en Naafs (1990) gaan zelfs nog een stap verder. Voor het vaststellen van het effect van preventiemaatregelen kan volgens hen immers niet worden volstaan met een simpele voor- en nameting, maar zijn gedetailleerde en longitudinale onderzoeksdesigns met verschillende metingen noodzakelijk. Wil zuivere meting van effecten plaatsvinden, dan dienen volgens deze auteurs alle intermediaire variabelen die van invloed zijn op de samenhang tussen beleid en doeleinden in beeld te worden gebracht. Zonder een diepgaande analyse is de kans volgens hen immers groot dat verkeerde conclusies worden getrokken.

Maar zoals reeds is gezegd, is van dergelijke evaluaties in Nederland geen sprake. Als een project

al geëvalueerd wordt, gaat het meestal om kwalitatieve evaluaties, waarbij gesprekken met deelnemers en uitvoerders worden gevoerd om erachter te komen of het project al dan niet effect heeft gehad. Hierdoor zijn de resultaten van de projecten in kwestie maar moeilijk te objectiveren. Dit laatste betekent overigens niet dat dergelijke evaluaties zinloos zijn. Evaluaties van kleinschalige, projectmatige interventies hebben zeker een betekenis, omdat op die wijze bijvoorbeeld succes- en faalfactoren kunnen worden opgespoord en eventuele bijsturing kan plaatsvinden. Het is alleen jammer dat evaluaties van projecten door verschillende organisaties zo weinig worden uitgewisseld, zodat maar weinig geleerd wordt van elkaars fouten. Een ander punt is dat menig project wordt geëvalueerd door degene die zelf verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan, zonder dat vast staat dat de persoon in kwestie 'deskundig' is op het terrein van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De vraag is dan ook of uitvoerders van projecten zonder steun van 'evaluators' in staat zijn de juiste informatie op te diepen die zij nodig hebben om tot een adequate beoordeling van hun beleid te komen (Geerlof en Naafs 1990). Een ander, misschien nog belangrijker probleem is dat verdere financiering van bepaalde projecten vaak afhangt van het resultaat van het project. Het hoeft in dit opzicht geen betoog dat uitvoerders er belang bij kunnen hebben de resultaten van het project wat rooskleuriger voor te stellen dan de praktijk feitelijk toelaat. Het is daarom van belang dat de evaluatie van projecten wordt uitgevoerd door een onafhankelijke instantie. Wittebrood en Van Beem (2004) komen op basis van hun onderzoek naar de kwaliteit van evaluaties van projecten die als doel hebben de sociale veiligheid in steden te vergroten tot de conclusie dat evaluaties verricht door onderzoekers die behoren tot de organisatie die de maatregel uitvoert relatief de minste kwaliteit hebben. Geen van de intern uitgevoerde evaluaties die zij onder de loep namen, voldeed immers aan de minimale kwaliteitscriteria. De kwaliteit van effectevaluaties, uitgevoerd door commerciële onderzoeksbureaus, wisselt sterk. Evaluaties uitgevoerd door (para)universitaire instellingen en onafhankelijke overheidsonderzoeksinstituten zijn gemiddeld van hogere kwaliteit en zijn ook kritischer dan de evaluaties door anderen verricht.

Tot slot is het gezien de verschillende invalshoeken van de projecten maar zeer de vraag wat je nu precies moet meten om erachter te komen of een project al dan niet geslaagd is. Moet je dan kijken naar het aantal meldingen van overlast in de buurt, is een project geslaagd wanneer de betreffende jongeren weer naar school gaan of werk hebben gevonden of wanneer de relaties tussen jongeren en omwonenden zijn verbeterd? Wat gemeten moet worden, zou dus eigenlijk vooraf duidelijk moeten zijn. Vervolgens is het nog maar zeer de vraag of deze kenmerken wel te meten zijn. Hoe kom je er bijvoorbeeld achter of jongeren en omwonenden beter met elkaar op kunnen schieten, en hoe valt te meten of het feit dat jongeren weer naar school gaan in directe relatie staat tot de vrijetijdsactiviteiten die voor hen georganiseerd zijn? Als het doel van beleid niet concreet en meetbaar is, kan er volgens De Haan (2001) niet worden geëvalueerd of er sprake is van effectief beleid. Maar zelfs als er concrete doelstellingen geformuleerd en vervolgens tot op zekere hoogte gerealiseerd zijn blijft het volgens hem moeilijk aantoonbaar dat dit effect te danken is

aan het gevoerde beleid. In theorie is het namelijk mogelijk dat geconstateerde effecten niet door beleidsmaatregelen, maar door relatief autonome ontwikkelingen kunnen worden verklaard. Bij relatief autonome ontwikkelingen kunnen we denken aan het aantrekken van de lokale economie en het verbeteren van de werkgelegenheid of aan sociale en culturele veranderingen die ertoe bijdragen dat er een vruchtbare bodem bestaat voor het te voeren beleid.

4 Evaluaties van interventies voor allochtone jongeren: enkele voorbeelden

Het moge duidelijk zijn dat het op basis van de schaarse evaluaties die beschikbaar zijn onmogelijk is om uitspraken te doen over de vraag of projecten voor allochtone jongeren al dan niet effect hebben op de sociale veiligheid in wijken. Zoals al aan de orde is geweest, verloopt de organisatie van deze projecten immers chaotisch en is veelal onduidelijk tot welke resultaten zij leiden. Op basis van de evaluaties kunnen dus geen harde uitspraken worden gedaan over het slagen dan wel falen van bepaalde interventies. Hoogstens kunnen een aantal indicaties worden gegeven over de effectiviteit ervan.

Uit de evaluatie van het project *Communicatie Marokkaanse gemeenschap* in de wijk Kanaleneiland in Utrecht bijvoorbeeld – waarbij Marokkaanse ouders ingezet worden om overlast veroorzaakt door allochtone jongeren tegen te gaan – valt nauwelijks op te maken welke effecten dit initiatief heeft gehad op de sociale veiligheid in de buurt. Wel wordt in de evaluatie verondersteld dat bepaalde activiteiten die binnen het project georganiseerd worden wel degelijk een directe invloed hebben op de leefbaarheid in de wijk. Zo werd bijvoorbeeld tijdens de jaarwisseling door het platform Marokkaanse Zelforganisaties Kanaleneiland een nieuwjaarsfeest georganiseerd om te voorkomen dat jongeren tijdens oud en nieuw voor overlast zouden zorgen, zoals in het verleden regelmatig was gebeurd. Het feit dat er tijdens de nieuwjaarsnacht geen schermutseringen waren opgetreden, wordt in het evaluatieverslag voor een belangrijk deel op het conto geschreven van het project. Bovendien wordt er in het evaluatieverslag van uitgegaan dat ook andere activiteiten indirect een impact hebben gehad op de veiligheid en leefbaarheid in de buurt, maar dat concrete cijfers hierover (nog) niet beschikbaar zijn (Greeven 2002). De activiteiten die in het kader van het project *Communicatie Marokkaanse gemeenschap* zijn georganiseerd, zouden er voorts toe hebben bijgedragen dat de onderlinge bekendheid en het respect tussen jongeren en volwassenen is vergroot, waardoor jongeren zich op straat beter laten aanspreken op hun gedrag. Waarop deze conclusie gebaseerd is, wordt overigens in het verslag niet vermeld. Een ander belangrijk resultaat – hoewel bij nader inzien ook niet concreet meetbaar – is overeenkomstig de evaluerende instantie het feit dat een groep Marokkanen die de overlast in de wijk niet dagelijks aan den lijve ondervindt, zich meer en meer bewust raakt van het feit dat het wangedrag van Marokkaanse jongeren een probleem is. De activiteiten die georganiseerd werden voor Marokkaanse ouders zouden ertoe bijgedragen hebben dat de Marokkaanse gemeenschap zichzelf een spiegel heeft voorgehouden en de eigen verantwoordelijkheid niet langer uit de weg wil gaan. In het verleden zou het namelijk zijn gebeurd dat – gegeven het feit dat Marokkanen zelf over het algemeen niet het slachtoffer worden van overlast en criminaliteit – Marokkaanse ouders de neiging hadden de ernst van de situatie te bagatelliseren. Bovendien heeft een deel van de oudere generatie Marokkaanse bewoners weinig toegang tot de Nederlandstalige informatiebronnen,

waardoor ze zich onvoldoende bewust zijn van de feitelijke problemen die groepen jongeren veroorzaken in de wijk. In dit opzicht zou er bij sommigen een defensieve houding zijn ontstaan en werd negatieve berichtgeving door hen vaak gekoppeld aan discriminatie. Ook werden bepaalde gedragingen, zoals het samenscholen van jongeren, door Marokkaanse bewoners vaak niet gezien als overlast en konden zij niet begrijpen waarom sommige wijkbewoners dit als bedreigend ervaren (Greeven 2002).

In de evaluatie van het Utrechtse project *Forza* – waarbij Marokkaanse overlastgevende jongeren in de basisschoolleeftijd worden begeleid – wordt opgemerkt dat bij alle conclusies over de effecten van het project de kanttekening geplaatst moet worden dat niet duidelijk is hoe groot die wezenlijk zijn en in welke mate bepaalde resultaten aan het project toe te dichten zijn. Uit de evaluatie zelf blijkt dat er inderdaad veel onduidelijkheid bestaat over de effecten van het project. Zo wordt aangegeven dat ‘de indruk bestaat dat de meeste Forza-jongens zich buiten Forza redelijk goed gedragen’. Of het project invloed heeft gehad op de schoolvaardigheden van de jongens, is op basis van de evaluatie niet duidelijk. Ook blijft onduidelijk of er sprake is van verbeteringen in de specifieke opvoedingsvaardigheden van de moeders die deelnamen aan het project. Voorts kunnen over de effecten op de lange termijn geen uitspraken gedaan worden. Wel wordt verwacht dat de opvoedingsondersteuning op de langere termijn vruchten zal afwerpen. Waar dit optimisme op gebaseerd is, is echter onduidelijk. Ook uit andere evaluaties blijft vaak onduidelijk welke effecten interventies hebben op overlastgevende en delinquente jongeren. Zo bleek onder meer uit een evaluatie van de activiteiten van *contactfunctionarissen* dat het gedrag van jongeren door veel factoren mede bepaald wordt, onder andere door hun vrienden en door hun relatie met ouders en leraren. Ook de sfeer op school en het handelen van de politie bij een strafbaar feit spelen een rol. Het optreden van de contactfunctionaris, zo bleek, is vaak niet meer dan een klein onderdeel van dit complexe geheel. Niet alle eventuele veranderingen in het gedrag van cliënten kunnen dan ook zonder meer aan de inzet van contactfunctionarissen worden toegeschreven. Het effect van hun activiteiten is immers moeilijk te isoleren (Van 't Hoff en Van Dijk 1994).

Voorts is onduidelijk welke directe invloed initiatieven als de *Marokkaanse buurtvaders* hebben op het gedrag van jongeren. Hierover zijn de meningen onder onderzoekers sterk verdeeld. Volgens De Jong en De Haan (2000) kan op theoretische gronden worden beredeneerd dat deze vorm van informele sociale controle een gunstig effect heeft op de overlast en criminaliteit die door jonge Marokkanen worden veroorzaakt. Met de regelmatige aanwezigheid van de buurtvaders op straat wordt er immers meer toezicht op de jongeren gehouden, waardoor overlast en criminaliteit in de buurt lijkt af te nemen. Of deze gunstige effecten een direct gevolg zijn van het buurtvaderproject is overigens niet met zekerheid te zeggen, al wijzen de eerste bevindingen volgens de onderzoekers wel duidelijk in die richting. Wel erkennen de auteurs dat het buurtvaderproject mogelijk onbedoelde negatieve effecten kan hebben, zoals een verschuiving van een deel van de door jongeren veroorzaakte overlast naar plekken die grenzen aan het gebied waar de buurtvaders actief

zijn. Van Gemert (2002a) is een stuk minder positief over de effecten van de buurtvaders. Het inzetten op senioriteit en de traditionele hiërarchische verhoudingen gaat volgens hem voorbij aan het feit dat het gros van de Marokkaanse jongens dat ontspoord een problematische relatie met hun vader heeft. Overigens kan dit argument, gezien de samenstelling van de vadergroep, makkelijk worden ontkracht. De leeftijdssamenstelling van de buurtvaders – zij variëren van 25 tot 60+ – is immers bewust gekozen zodat de groep divers is ten aanzien van opvattingen over opvoeding en (Westerse) gewoontes. Via de jonge vaders, die de straattaal van de jongeren spreken, kan eenvoudig contact worden gelegd met de jongeren en wordt aangesloten bij hun leefwereld. De oudere vaders stralen daarentegen gezag uit en kunnen indien nodig de jongeren eerder tot de orde roepen (Nota 2001). Ook blijkt op basis van de interviews met Marokkaanse jongens die De Jong en De Haan (2000) afnamen, dat een belangrijk deel van hen het gezag van de buurtvaders wel degelijk accepteert en feitelijk ook rekening houdt met het toezicht dat door hen wordt uitgeoefend. Daarnaast zijn er wel respondenten die zich afzijdig houden en de goede bedoelingen van de buurtvaders in twijfel trekken. In ieder geval blijft onduidelijk wat nu precies de invloed is van de aanwezigheid van buurtvaders op de criminaliteit en overlast veroorzaakt door Marokkaanse jongens. Een effectmeting is voor zover bekend nooit gedaan en de vraag is ook of dit wel zo zinvol zou zijn, gezien de problemen die dit oplevert (zie wat dit betreft Duesman, eerder in de tekst). Zo is het bijvoorbeeld lastig de effecten van de buurtvadermethodiek aan te tonen, omdat deze onmogelijk te isoleren zijn. In de projectomschrijving van de buurtvaders wordt dan ook gesteld dat delen van de aanpak objectief en zichtbaar zijn, maar het succes van de methode ook op minder tastbare zaken drijft (Nota 2001).

5 Succesfactoren bij jongerenprojecten

Hoewel het, gezien de kwaliteit van de meeste evaluaties, erg lastig is om op basis daarvan harde uitspraken te doen over het slagen dan wel falen van bepaalde initiatieven, kunnen – weliswaar zeer voorzichtig – een aantal kenmerken van interventies worden opgesomd die tot gunstige resultaten lijken te leiden. Op basis van de verschillende projecten en de evaluaties daarvan kunnen namelijk een aantal ‘succesfactoren’ worden gedestilleerd die als rode draad door de verschillende projecten lijken te lopen.

5.1 Medeverantwoordelijkheid van jongeren

In eerste instantie lijkt het erop dat initiatieven waarbij jongeren betrokken worden bij de opzet en uitvoering ervan tot goede resultaten leiden.

Uit een evaluatie van Quint (2000) bijvoorbeeld, die twee zogenoemde eigen plekprojecten voor Marokkaanse jongens (namelijk ‘t Crat in Amsterdam-Noord en de Zeecontainer in Zeist) onder de loep nam, bleek onder meer dat het van groot belang is de doelgroep vanaf het begin bij de oprichting van de eigen plek te betrekken. Wanneer jongeren zelf verantwoordelijkheid voor hun plek krijgen, zouden ze zich immers niet zo snel meer misdragen en elkaar aanspreken op negatief gedrag. Dat is onder meer de reden dat het met ‘t Crat bij de aanvang beter liep dan met de Zeecontainer. Bij ‘t Crat ging het om een goed voorbereid project waarbij zowel de politie en het jongerenwerk als de jongeren zelf betrokken waren. Bovendien werd de doelgroep goed bereikt, omdat jongerenwerkers actief op zoek gingen naar rondhangende en overlastgevende Marokkaanse jongens die zij medeverantwoordelijk maakten voor de goede gang van zaken op de eigen plek. De Zeecontainer in Zeist was neergezet als alternatief voor een activiteitscentrum, dat wel door de overheid beloofd was, maar er uiteindelijk nooit is gekomen. Het resultaat daarvan was dat de jongeren in hun gevoel werden bevestigd dat zij niet serieus genomen werden door de overheid en zij zich hierdoor ook niet verantwoordelijk konden voelen voor hun eigen plek. Het geven van verantwoordelijkheid aan jongeren is steeds een van de uitgangspunten geweest van de jeugdsurveillantieteam. De eerste feitelijke evaluatie van het *Beware Watch Out-team* werd uitgevoerd door de politie van bureau Meer en Vaart (1992), waar het project liep, en bestond uit gesprekken met de jongeren, hun begeleiders, een beperkte enquête onder winkeliers van het Osdorplein en een controle van de cijfers uit de bedrijfsadministratie (die een licht werpen op de delicten die in het winkelcentrum werden gepleegd). De enquête onder de bewoners leverde te weinig reacties op, waardoor onduidelijk bleef hoe zij het project evalueerden. Ook de gegevens uit de bedrijfsadministratie waren te weinig eenduidig, waardoor ook op basis daarvan geen betrouwbare uitspraken konden worden gedaan. Uit de gesprekken met de jongeren bleek echter dat het hen naar eigen zeggen op relatief korte termijn was gelukt rondhangende jongeren op een passende en doeltreffende manier aan te spreken op hun gedrag. Ook de begelei-

ders waren zeer te spreken over het gedrag van de surveillanten. De eigen verantwoordelijkheid die hen in het kader van het project werd gegeven, werkte volgens de begeleiders doeltreffend. De surveillanten gingen zich volgens hen namelijk positiever en socialer opstellen ten opzichte van hun omgeving. Door de jaren heen werd steeds meer duidelijk dat de meerwaarde van het project ook kan liggen in het feit dat er gebruik wordt gemaakt van datgene waar de jongeren zelf ervaring mee hebben, namelijk de deelname aan een jeugdgroep. Het feit dat de jongeren hun leeftijdsgenoten kennen en toegang hebben tot hanggroepen kan immers betekenen dat zij doeltreffender kunnen optreden dan een jongerenwerker of politieman. Zo is gebleken dat jongeren die door een jongere toezichthouder worden aangesproken op hun negatieve gedrag meer geneigd zijn dit gedrag aan te passen dan wanneer een politieman hen aanspreekt (Van Gemert en Wiersma 2000).

De jeugdsurveillantieteams zijn na de goede ervaringen die ermee opgedaan waren, ingezet in zwembaden, omdat zich daar regelmatig problemen voordeden met jongeren. Ook daar lijkt het erop dat het geven van verantwoordelijkheid aan jongeren een sleutel tot het succes is. Het mede verantwoordelijk maken van de jongeren van het Rivierenteam voor de veiligheid zou bijvoorbeeld, zoals uit de jaarlijkse evaluatie van het project blijkt, preventief werken en het vertrouwen vergroten tussen de jongeren en de politie. Uit de jaarlijkse evaluatie van het initiatief blijkt dat alle deelnemers die het traject tot het einde hebben doorlopen in een werk- of scholingstraject terecht zijn gekomen. Meer dan de helft van de zwembadbezoekers blijkt zich dankzij het Rivierenteam veiliger te voelen in het zwembad. En uit de rapportages van de politie blijkt dat zich in de twee opeenvolgende jaren, behoudens enkele aanhoudingen en verwijderingen, geen noemenswaardige problemen hebben voorgedaan. Wel blijkt dat het voor het Rivierenteam soms moeilijk was om jongeren aan te spreken op hun gedrag, maar dat men er dankzij de politieondersteuning, de samenwerking met het zwembadpersoneel en het zwembadprotocol (waarin regels worden opgesteld hoe bezoekers zich horen te gedragen) toch in geslaagd was om op een respectvolle manier de doelstellingen te behalen (Alcides 2002).

Voorts blijkt dat jeugdsurveillanten door hun aanwezigheid ook invloed kunnen uitoefenen op de interne cohesie van bepaalde groepen jongeren die voor overlast zorgen. Uit de evaluatie van het LIMmers-project in het zwembad van Eindhoven bleek onder meer dat bij de start van het project jongeren meer individueel of in kleine groepjes aanwezig waren. Onder invloed van de LIMmers werden er echter dwarsverbanden gelegd waardoor er meer groepen ontstonden met een brede samenstelling van zowel allochtone als autochtone jongeren. Binnen de ontstane groepen heerste een goede sociale controle, waardoor men elkaar begon aan te spreken op slecht gedrag. De LIMmers zelf brachten naar voren dat in hun ogen hun optreden deëscalerend werkt: de noodrem van hard optreden van het zwembadpersoneel is niet meer nodig, omdat de LIMmers al in een vroeg stadium het probleem in de kiem weten te smoren (Gemeente Eindhoven 2000: 20). Na het opstarten van het project bleek in ieder geval dat het aantal incidenten op het gebied van zeden in

het zwembad was afgenomen van 25 in 1997 tot 10 in 1999. Voorts bleek dat zestig procent van de bezoekers aangaf zich veiliger te voelen in het zwembad door de aanwezigheid van de LIMmers. Bovendien meende 75 procent van de bezoekers dat LIMmers bijgedragen hadden aan het voorkomen en sussen van conflicten en het tegengaan van ongewenste intimiteiten.

5.2 Bruggenbouwers uit eigen groep

Naast projecten waarbij jongeren verantwoordelijk worden gemaakt voor de opzet en dagelijkse uitvoering ervan, lijken ook initiatieven waarbij mensen uit de eigen groep ingezet worden als bruggenbouwer effecten te sorteren. Niet alleen omwille van hun bemiddelende functie zijn mensen uit de eigen groepen van belang. Het blijkt namelijk dat zij ook veelvuldig worden ingezet als hulpverlener c.q. mentor van jongeren die problemen hebben. Het succes van het Rotterdamse project *OnTrackAgain* voor Antilliaanse jongeren lijkt onder meer te liggen in het inzetten van 'straatacademici' (Antillianen die zelf van de straat afkomstig zijn) die de doelgroep door en door kennen. Het werken met deze straatacademici lijkt, zoals uit de evaluatie van het project blijkt, een uniek element te zijn in de methodiek van het project, wat een belangrijke toegevoegde waarde heeft. Deze hulpverleners-mentoren kunnen, indien nodig, jongeren doorverwijzen naar reguliere instanties. Maar dat vereist wel dat projecten ingebed zijn in reguliere structuren. Dit heeft betrekking op de inbedding binnen de gemeentelijke organisatie, de uitvoerende instanties en de betrokken hulpverleningsorganisaties (Deloitte en Touche 2003). In veel gevallen gaat het echter om projecten in de letterlijke betekenis van het woord, wat wil zeggen dat het inspanningen betreft met een beperkte duur. Stopt de geldstroom, dan stoppen de activiteiten en staan de jongeren er weer alleen voor, wat vaak tot de nodige problemen leidt (Van Gemert en Wiersma 2000).

5.3 Breed draagvlak als voorwaarde

Voorts is het van belang dat uitvoerders en bedenkers van projecten er alles aan doen om voldoende draagvlak te creëren bij het opzetten van projecten. Vooral bij initiatieven die wijkgericht zijn, is het van belang dat er sprake is van een duidelijke communicatie over het project met buurtbewoners, zodat mensen zich erbij betrokken kunnen voelen en er voldoende draagvlak ontstaat. Het goed op de hoogte brengen van omwonenden zou onder meer een van de successtrategieën geweest zijn bij het R&M-project voor Marokkaanse jongens in Gouda. Het initiatief kwam vanuit de bewoners, en vanaf het begin was voor iedereen duidelijk wat er gaande was in het buurtcentrum. Hierdoor voelden buurtbewoners zich vanaf de aanvang betrokken bij het project. De activiteiten – waarbij de deelnemende jongeren verantwoordelijk werden gesteld voor de opzet en uitvoering ervan – zouden ervoor gezorgd hebben dat het rondhangen op straat verminderde en als minder bedreigend werd ervaren (Van Gemert en Wiersma 2000: 38). Ook werd in de evaluatie van het R&M-project gesteld dat het wederzijdse begrip tussen Nederlanders en Marokkanen ver-

beterd was, hoewel natuurlijk moeilijk hard te maken is dat dit ook feitelijk het geval was. Worden bewoners echter niet op de hoogte gebracht van activiteiten in de wijk, dan loopt men de kans dat sommigen gaan denken dat overlastgevend gedrag beloond wordt omdat in de praktijk vooral voor overlastgevende jongeren activiteiten worden georganiseerd. Dit kan tot de nodige gevoelens van ongenoegen leiden, vooral bij autochtone bewoners, die zich nog meer dan voordien gaan afzetten tegen de rondhangende allochtone jongeren. In dergelijke gevallen worden buurthuizen en speelpleintjes als gevolg hiervan vermeden, waardoor de afstand tussen allochtone en autochtone bewoners steeds groter wordt (Van San en Leerkes 2001).

6 Conclusies

In dit essay is een overzicht gegeven van enkele maatregelen die zijn genomen om overlast en criminaliteit veroorzaakt door allochtone jongeren te verminderen. Vooral is gekeken naar die initiatieven waarbij de nadruk ligt op het burgerschap van ouders. Dat wil zeggen dat vooral ingegaan is op projecten die de nadruk leggen op participatie, sociale betrokkenheid en verantwoordelijkheid en die erop gericht zijn jongeren niet uit te sluiten, maar hen daarentegen weer op te nemen in de samenleving. Vervolgens zijn uit de projecten en vooral uit de evaluaties ervan een aantal succesfactoren gedestilleerd. In eerste instantie is nagegaan wat er bekend is over de effectiviteit van de genomen maatregelen. Hiervoor zijn een aantal maatregelen op basis van de bestaande evaluaties tegen het licht gehouden. In deze slotparagraaf zal een antwoord worden gegeven op de vraag in hoeverre interventies waarbij burgerschap van ouders centraal staat, een bijdrage kunnen leveren aan de sociale veiligheid in wijken. Maar eerst wordt nog even kort stilgestaan bij de belangrijkste conclusies uit dit essay.

Wat in ieder geval blijkt is dat de overheid de laatste jaren erg creatief is geweest in het bedenken van projecten die als doel hebben overlast en criminaliteit veroorzaakt door allochtone jongeren tegen te gaan. In schril contrast hiermee staan de bezuinigingen in het jeugd- en jongerenwerk in de jaren tachtig. Helaas blijkt keer op keer dat jongeren pas interessant zijn wanneer ze problemen veroorzaken. Overlast en criminaliteit zijn voor het jongerenwerk dan ook vaak aanleiding om een aanbod voor jongeren op te zetten (De Winter 2001). Wanneer de verschillende projecten in ogenschouw worden genomen, blijkt dat ze meestal zijn opgezet als er sprake is geweest van incidenten (rellen, klachten over overlast, criminaliteit van jongeren). Na conflicten wordt door gemeentebesturen in de meeste gevallen immers geld vrijgemaakt voor allerlei projecten. Dit heeft als consequentie dat de meeste initiatieven ad hoc zijn ontstaan en er bijna in alle gevallen een analyse ontbreekt van de achterliggende problemen die zich voordoen met de desbetreffende jongeren. Aangezien in veel gevallen onduidelijk is wat er aan de hand is met de doelgroep, worden in projectomschrijvingen meestal geen concrete doelstellingen geformuleerd, waardoor achteraf moeilijk meetbaar is of de interventie de gewenste resultaten heeft opgeleverd. Voorts is het maar zeer de vraag of projectresultaten überhaupt meetbaar zijn. Wanneer een project bijvoorbeeld als doel heeft allochtone jongeren en buurtbewoners in een bepaalde wijk dichterbij elkaar te brengen, is het maar zeer de vraag hoe je dat kunt meten.

Een ander punt dat naar voren is gekomen, is dat de kwaliteit van de evaluaties – zo die er al zijn – vaak te wensen overlaat, waardoor het moeilijk is om op basis hiervan conclusies te trekken. Initiatieven worden immers vaak geëvalueerd door diegenen die het project hebben uitgevoerd en zijn in veel gevallen van bedenkelijke kwaliteit. Bewijzen die worden aangevoerd om aan te tonen

dat een project heeft gewerkt, zijn in de meeste gevallen dan ook boterzacht. Ook is gebleken dat de organisatie van projecten chaotisch verloopt en dat instellingen in de meeste gevallen niet op de hoogte zijn van elkaars activiteiten. Landelijke evaluaties waarbij gelijkaardige projecten in verschillende steden worden vergeleken, ontbreken in het geheel. Hierdoor wordt het wiel steeds weer opnieuw uitgevonden, zonder dat iemand een idee heeft van de effecten van de verschillende initiatieven.

Ondanks het feit dat er veel kanttekeningen te plaatsen zijn bij de evaluaties van projecten, blijkt dat er uit de verschillende initiatieven toch een aantal elementen te destilleren zijn die tot succes lijken te leiden. Zo blijkt onder meer dat initiatieven waarbij jongeren verantwoordelijkheid krijgen bij de opzet en uitvoering van het project, meestal tot goede resultaten lijken te leiden. Wanneer een sociale infrastructuur wordt gecreëerd waarin jongeren zich welkom en gewaardeerd voelen – kortom een pedagogische sfeer die positieve verwachtingen ten aanzien van hen uitstraalt – dan lijkt het erop dat regels en normen makkelijker te stellen en te handhaven zijn (De Winter 2002). Bij de jeugdsurveillantieprojecten bijvoorbeeld is gebleken dat rondhanggedrag van jongeren omgebogen kan worden door hen te betrekken bij de veiligheid in de wijk of het zwembad. Ook wanneer jongeren worden betrokken bij de inrichting en het onderhoud van hangplekken of buurtcentra, lijkt dit gunstige resultaten op te leveren. Een tweede succesfactor die uit de verschillende projecten naar voren komt, is het belang van de inzet van bruggenbouwers uit de eigen etnische groepen. Deze kunnen op basis van hun eigen achtergronden immers beter aanvoelen wat de behoeften van de jongeren zijn. Vanuit die optiek ligt het voor de hand om eveneens mentoren uit de eigen groepen aan te stellen. Bovendien is het van belang dat er over het algemeen in de wijk meer sprake is van begeleiders en opvoeders waar jongeren zich kunnen in herkennen. Vanuit die optiek is het van belang dat er meer *buurtpedagogen* in de wijken komen die volgens het principe van 'kennen en gekend worden' werken. Belangrijk daarbij is om te investeren in een dialoog met de desbetreffende groepen en daarbij zonedig ouders en intermediairen te betrekken (De Winter 2002). Ten derde is het van belang dat er voldoende draagvlak wordt gecreëerd in de buurten waar projecten worden opgezet. Anders loopt men namelijk de kans dat zij op niets uitdraaien. Het is van belang dat buurtbewoners op de hoogte zijn van de initiatieven die in hun wijk worden opgezet, om te vermijden dat zij er zich tegen gaan verzetten. Verder moet erop toegezien worden dat projecten ingebed zijn in reguliere structuren, zodat zij niet plots ophouden te bestaan en dat de jongeren die er deel van uitmaken er na verloop van tijd weer alleen voorstaan.

Rest de vraag in hoeverre maatregelen waarbij de nadruk ligt op het burgerschap van ouders een bijdrage kunnen leveren aan de sociale veiligheid in wijken. In ieder geval lijken er voldoende aanwijzingen dat het stimuleren van burgerschap van ouders positieve effecten heeft voor de sociale veiligheid. We weten immers dat uitsluiting in de meeste gevallen alleen maar tot meer crimina-

liteit leidt. Overigens betekent dit niet dat opsluiting in alle gevallen vermeden kan worden. Integendeel zelfs, voor sommige jongeren rest niets anders dan dat ze door de aard van hun gedrag een tijdlang uit de maatschappij verwijderd worden. Zolang dit echter vermeden kan worden, is het de moeite waard op zoek te gaan naar alternatieven. Een van de mogelijke alternatieven is dat er geïnvesteerd wordt in daders. Het valt namelijk te verwachten dat op die manier zowel de objectieve als de subjectieve veiligheid verbeterd kan worden. Wanneer jongeren bijvoorbeeld mede verantwoordelijk worden gemaakt voor het terugdringen van de onveiligheid binnen hun wijk, vermindert wellicht de kans dat zij in de toekomst weer de fout zullen in gaan. Belangrijk is wel dat hun begeleiders figuren zijn die voor de jongeren voldoende herkenbaar zijn. Anders is de kans op vroegtijdig afhaken immers groot. Bovendien is het van belang dat ook voor de bredere omgeving het initiatief voldoende herkenbaar is. Door de zichtbare aanwezigheid van jongeren die zich inzetten voor de veiligheid in hun wijk, wordt wellicht de kans vergroot dat buurtbewoners zich veiliger gaan voelen. Maar daarnaast is de kans groot dat er door de aanwezigheid van de jongeren daadwerkelijk minder delicten worden gepleegd. In die zin lijkt het aannemelijk dat initiatieven waarin burgerschap van daders voorop staan, een gunstige bijdrage kunnen leveren aan de sociale veiligheid in wijken. Maar om dit echt zeker te weten, is meer landelijk vergelijkend onderzoek nodig dat wellicht meer inzicht zal bieden in de effectiviteit van dergelijke projecten.

Literatuur

Bovenkerk, F. en San, M. van (1999), De politie en de multiculturele samenleving. In: Bovenkerk, F., San, M. van en Vries, S. de, *Politiewerk in een multiculturele samenleving*. Beek-Ubbergen: Tandem Felix, p. 3-78.

Bovenkerk, F. (2003), Over de oorzaken van allochtone misdaad. In: Bovenkerk, F., Komen, M. en Yesilgoz, Y. (red.), *Multiculturaliteit in de strafrechtspleging*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 29-58.

Duesman, B. (1993), Aanpak criminaliteit onder Marokkaanse jongeren. In: *Tijdschrift voor Politie*, 1993, nr. 9: 257-259.

Duijn van, D. (2004), Voortbestaan succesvol Toezicht door Jongeren onzeker. In: *Vitale Stad. Vakblad voor Stedelijke Vernieuwing en Leefbaarheid*, 2004, p. 28-29.

Engelen, D. (2001), Intimidatie in het zwemparadijs. Zwembaden treffen maatregelen tegen overlast. In: *0/25 Tijdschrift over Jeugd*, 2001, nr. 8: 24-25.

Geerlof, J. en Naafs, J. (1990), Onderzoek naar effecten van criminaliteitspreventie. Theorie en methodologie. In: *Sociologische Gids*, 1990, nr. 6: 406-423.

Gemeente Arnhem (2002), *Integrale plan van aanpak Antilliaanse jongeren Arnhem*.

Gemeente Den Haag (1998), *Plan Multiculturele Stad 1998-2001. Samen verder naar een ongedeelde stad*.

Gemeente Rotterdam (2003), *Rapportage 2002 over de Rijksbijdrage aan Antillianengemeenten*. Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek.

Gemeente Utrecht (2003), *Programma Openbare Orde en (wijk)veiligheid. Veilig Opgroeien. Jaarprogramma 2004*. Utrecht.

Gemert van, F. (2001a), *Een groep in Oud-West. Gebeurtenissen rond een problematische jeugdgroep en de aanpak van de politie*. Amsterdam: Regioplan.

Gemert van, F. (2001b), Seksuele delicten en Marokkaanse jeugdgroepen. In: Lindo, F. en Niekerk, M. van (eds), *Dedication and Detachment. Essays in Honour of Hans Vermeulen*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Gemert van, F. (2002a), Marokkaanse buurtvaders blokkeren integratie. In: *Socialisme en Democratie*, 2002, nr. 8: 56-64.

Gemert van, F. (2002b), Botsen met de buurt. Overlast en wisselwerking tussen jeugdgroepen en de buitenwereld. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 2002, nr. 2: 162-171.

Gemert van, F. en Wiersma, E.G. (2000), *Aanpak groepsriminaliteit: een inventarisatie van preventie- en interventie maatregelen*. Den Haag: Directie Jeugd en Sanctiebeleid.

Gemert van, F. en Fleisher, M. (2002), *In de greep van de groep. Een onderzoek naar een Marokkaanse problematische jeugdgroep*. Amsterdam: Regioplan.

Greeven, H. (2002), *Communicatie met de Marokkaanse gemeenschap in Kanaleneiland*. Utrecht: Stade Advies.

Haan de, W. (2001), Sociaal beleid als structurele criminaliteitspreventie. In: Lissenberg, E., Ruller van, S. en Swaaningen, R. van, *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie*, p. 309-324.

Jong de, J.D. en Haan, W. de (2000), Buurtvaders. Sociale controle, solidariteit en burgerlijke verantwoordelijkheid in de Marokkaanse gemeenschap. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 2000, nr. 4: 383-393.

Korf, D.J. (2003), De politie. In: Bovenkerk, F., Komen, M. en Yesilgoz, Y. (red.), *Multiculturaliteit in de strafrechtspleging*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 101-111.

Leerkes, A., San, M. van, Engbersen, G., Heijden, P. van der en Cruif M. (2004), *Wijken voor illegalen. Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en overlast*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Nota, P.H. (2001), *De Marokkaanse buurtvaders*. Den Haag: B&A Groep Beleidsrealisatie bv.

Otter den, P. en Elzinga, A. (1998), *Preventie voor en door jongeren. Een inventarisatie van jeugdparticipatieprojecten gericht op criminaliteitspreventie*. Den Haag: Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid.

Pels, T. (2003), *Respect van twee kanten. Een studie over last van Marokkaanse jongeren*. Assen: Van Gorcum.

San van, M. (1998), *Stelen en Steken. Delinquent gedrag van Curaçaose jongens in Nederland*. Amsterdam: Het Spinhuis.

San van, M. en Leerkes, A. (2001), *Criminaliteit en Criminalisering. Allochtone jongeren in België*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Schuyt, C.J.M. (1995), *Tegendraadse werkingen. Sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Stichting Jongerenwerk Op Zuid (2000), *Presentatie Groepsaanpak*. Rotterdam.

Stichting Welzijn Schiedam (2003), *Jongeren Aan Zet. Stimuleringsprogramma voor allochtone jongeren in Schiedam*.

Vries de, J.P. en Kooij, H. van (2002), *Politiejongeren in Rotterdam. Advies voor Jeugdtoezichtsteams*. Rotterdam: Rotterdamse Jongeren Raad.

Winter de, M. (2001), Maatschappelijk opvoeden: een taak voor de sociale sector. In: Hortulanus, R.P. en Machielse, J.E.M., *Jong geleerd, oud gedaan? 's-Gravenhage*: Elsevier bedrijfsinformatie bv, p. 59-67.

Winter de, M. (2002), *Over last van jongeren en de lusten van een buurtpedagogische aanpak*. Den Haag: RMO.

Winter de, M. (2004), *Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang. De noodzaak van een democratisch-pedagogisch offensief*. Den Haag: WRR.

Wittebrood, K. en Beem, M. van (2004), *Vergroten van de sociale veiligheid door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Evaluatieverslagen

Alcidas (2002), *Evaluatie Rivierenteam 2002*. Amsterdam.

Algemeen Format Evaluatie en rapportage (2003), DMO, Team Jeugd.

Bureau Criminaliteitspreventie (2000), *'Kennen en gekend worden'. Criminaliteitspreventie en verbeteren Veiligheid en Leefbaarheid in en om Zwemparadijs De Tongelreep*. Eindhoven.

Bureau HALT (2003), *Leerprogramma Lichte Zedendelicten*. Eindhoven.

Deloitte & Touche (2003), *Evaluatieverslag OnTrackAgain*.

Draaistra, G., Slageren, M. van en Out, R.A.B. (1992), *Beware Watch Out: criminaliteit bij Marokkaanse jongeren: een sociaal probleem?* Apeldoorn: Nederlandse Politieacademie.

Geerman, R. en Gursaz, G. (2003), *Het De Mirandabad. Analyse van problemen met de jeugd in en rondom het zwembad De Mirandabad*, Nederlandse Politieacademie.

Gemeente Eindhoven (Afdeling Onderzoek en Statistiek) (2000), *Evaluatie Lim-project*. Eindhoven.

Gemeentepolitie Amsterdam (1992), *Project Beware Watch Out. Evaluatierapport van het experiment waarin een zestal jongeren mede toezicht uitoefende op het Osdorpplein en omgeving* (1992). Amsterdam: Gemeentepolitie Amsterdam, Bureau Meer en Vaart.

Gemert, F. van (2003), *Contactfunctionaris. Een functie voor de politie?* Amsterdam: Regioplan.

Hoff van 't, C.A. en Van Dijk, A.G. (1994), *Eindrapport Preventieproject Marokkaanse Jongeren Osdorp. Een beschrijving van het project in 1992 en 1993*. Amsterdam.

Noorda, J.J. en Veenbaas, R.H. (1997), *Eindevaluatie Nieuwe Perspectieven Amsterdam West/ Nieuw-West*. Amsterdam: Instituut Jeugd en Welzijn.

Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten SGBO (2003), *Betere kansen voor Marokkaanse jongens? Evaluatie van het Utrechtse jeugd en veiligheidsproject Forza*.

Quint, H. (2000), *Eigen plek projecten voor Marokkaanse jongens. Een evaluatieonderzoek naar twee eigen plek projecten voor Marokkaanse jongens in Zeist en Amsterdam*. Utrecht: Scriptie culturele antropologie/Willem Pompe Instituut.

Overzicht projecten voor overlastgevende allochtone jongeren

Dit – weliswaar onvolledige – overzicht geeft een beeld van projecten die de laatste jaren in Nederland zijn opgezet om overlast en criminaliteit veroorzaakt door allochtone jongeren tegen te gaan. Bij de inventarisatie zijn geen beperkingen aangebracht wat betreft de periode waarin het project liep. Het overzicht bevat zowel projecten die al zijn afgesloten als projecten die nog lopen. Bij het maken van deze inventarisatie is niet gestreefd naar volledigheid, maar is geprobeerd om een beeld te krijgen van een zo breed mogelijk palet aan initiatieven. Wel gaat het om initiatieven waarbij de nadruk ligt op het burgerschap van daders. Dit betekent dat vooral is gezocht naar initiatieven waarbij de nadruk ligt op participatie, sociale betrokkenheid en verantwoordelijkheid en die als doel hebben jongeren weer op te nemen c.q. te reintegreren in de samenleving.

1 Voorzieningen voor jongeren

Accommodatiegebonden en ambulante jongerenwerk – Hoorn

Doel project	Verminderen of voorkomen van jeugdoverlast veroorzaakt door allochtone jongeren in de wijken Grote Waal en Kersenboogerd
Betrokken organisaties	Vertegenwoordigers jongerenwerk (o.a. Stichting Netwerk), gemeente
Doelgroep	Allochtone (vooral Turkse, Marokkaanse, Antilliaanse en Surinaamse) jongens die overlast veroorzaken Allochtone meiden die aandacht behoeven
Toelichting	Het leggen en onderhouden van contacten met allochtone jongeren. Het opbouwen van een vertrouwensrelatie met deze jongeren. Als intermediair optreden tussen allochtone jongeren, buurtbewoners en diverse instanties/organisaties. Het in kaart brengen van de specifieke situatie, wensen en problemen van de jongeren. Het organiseren van activiteiten vanuit recreatief, educatief en preventief oogpunt om overlast voor de buurt te verminderen of te voorkomen. Toeleiding naar activiteiten van andere organisaties.
Startdatum	Eind 2003
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	Nee

Ambulant jongerenwerk – Dordrecht

Doel project	Terugdringen van overlast veroorzaakt door Antilliaanse jongeren
Betrokken organisaties	Dordtse Welzijnsorganisatie
Doelgroep	Antilliaanse jongeren die voor overlast zorgen

Toelichting	<p>Het begeleiden van jongeren naar hulpverlening, scholing, werk en deelname aan maatschappelijke activiteiten.</p> <p>Het organiseren van een programma van activiteiten, zowel buiten als binnen, om de sfeer en het klimaat op straat te verbeteren.</p> <p>Het actief volgen en benaderen van Antilliaanse jongerengroepen op straat. Ook meisjes maken deel uit van jongerengroepen. Aan hen zal specifieke aandacht gegeven worden.</p> <p>Het signaleren van trends en ontwikkelingen in relatie tot de doelgroep (de ogen en oren van de straat). De contacten op straat zullen moeten leiden tot een vraaggericht aanbod in diverse locaties.</p>
Startdatum	2001
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	<p>Ten minste dertig jongeren zijn doorverwezen naar zinvolle vrijetijdsbesteding, werk, scholing en hulpverlening.</p> <p>Er zijn drie nieuwe vraaggerichte activiteiten (Rapavond, het schildersproject en de Brassband) ontwikkeld en uitgevoerd.</p> <p>Er is een periodieke rapportage over de aanwezigheid van jongerengroepen op straat.</p> <p>De ambulante jongerenwerker zal actief de groepen op straat volgen en 'Nos Kas-activiteiten' zullen indien nodig in andere wijkcentra georganiseerd worden.</p> <p>Er zijn verschillende activiteiten op andere plaatsen dan Nos Kas georganiseerd, waaronder kanovaren in de Biesbosch, voetbaltoernooien in de Sterrenburghal, op locaties Jozef Israëlplein en Gouverneurplein en een jongerenfeest in het Dolhuys in samenwerking met het JIP.</p> <p>De jongerenwerker heeft in 2003 drie Antilliaanse jongeren met individuele problemen op het gebied van aanpassingsproblemen, problemen thuis en vestiging in Nederland via een individueel trajectplan verder geholpen. Zij zijn respectievelijk doorverwezen naar de coördinatrice van Nos Kas, naar Jeugdzorg/Mijlpaal en het Develstijn College (Zwijndrecht). Contacten kwamen tot stand tijdens activiteiten van Nos Kas (rapactiviteit en inloopavond). Daarnaast is er reguliere inzet gepleegd ten behoeve van de jongeren die Nos Kas bezoeken.</p>

Antilliaans project – Hoorn

Doel project	Het bieden van intensieve ondersteuning aan Antilliaanse jongeren die niet bereikt worden vanuit het reguliere jongerenwerk.
Betrokken organisaties	Jongerenwerk, sociaal-cultureel werk, gemeente

Doelgroep	Antilliaanse jongeren
Toelichting	<p>Het leggen en onderhouden van contacten met Antilliaanse tieners en jongeren, met name moeilijk bereikbare jongeren.</p> <p>Het leggen en onderhouden van contacten met Antilliaanse ouders.</p> <p>Het opbouwen van een vertrouwensrelatie met deze tieners en jongeren.</p> <p>Als intermediair optreden tussen Antilliaanse jongeren, buurtbewoners en diverse instanties.</p> <p>Het in kaart brengen van specifieke situaties, wensen en problemen bij Antilliaanse tieners en jongeren.</p> <p>Het organiseren van activiteiten vanuit recreatief, educatief en preventief oogpunt om overlast in de buurt te verminderen en of te voorkomen.</p> <p>Toeleiding naar activiteiten van andere organisaties.</p>
Startdatum	Eind december 2003
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	Onbekend

't Crat – Amsterdam Noord

Doel project	Het creëren van een veilige vindplaats (eigen plek) voor Marokkaanse jongens in de leeftijd van 12 t/m 25 jaar. Door gezamenlijke inzet worden de jongens van de straat naar 't Crat begeleid en worden zij toegeleid naar school en werk. Doel van het project is het beheersbaar maken van de Marokkaanse jongerenproblematiek.
Betrokken organisaties	Stadsdeelraad Amsterdam Noord, Stichting Buurtwerk Noord, Stichting Streetcornerwork, politie
Doelgroep	Overlastgevende (en criminele) Marokkaanse jongeren
Toelichting	<p>Het project kent een lang proces. Het begon met een eigen plek (Achbal) voor Marokkaanse jongens, waarbij op een gegeven moment niet te handhaven personen (drugsverslaafd) de leiding begon te bedreigen. Dit resulteerde in de sluiting van het centrum Achbal. De wethouder nam daar echter geen genoegen mee. De formule – vrijetijdsbesteding, hulpverlening en traject begeleiding plus structuur, organisatie en huisregels – werd op papier gezet en de doelgroep werd afgebakend. Dit werd de veilige vindplaats met de naam 't Crat.</p>
Startdatum	Juni 1994
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	<p>Veeken van der, C.M.P. (1996), Evaluatie project Veilige Vind Plaatsen. In opdracht van de projectcoördinator jeugdzaken van de regio politie Amsterdam-Amstelland.</p> <p>Quint, H. (2000), Eigen plek projecten voor Marokkaanse jongens. Eindscripctie Antropologie.</p>

Jongerenontmoetingsplek en internetcafé – Epe

Doel project	Wijkcentrum laten functioneren als bindend element in de sociale relaties in de wijk. Het tegengaan van rondhangen en overlast in de wijk, ondersteuning aan onderwijstraject, aanbieden zinvolle tijdsbesteding.
Betrokken organisaties	Gemeente Epe, welzijnswerk, onderwijs
Doelgroep	Molukse jongeren
Toelichting	Jongeren hangen rond, vervelen zich, gaan soms over tot kattenkwaad en vernielingen en dreigen af te glijden naar erger als ze niet worden opgevangen. Daarom is een plek ingericht waar jongeren kunnen 'zien en gezien worden'. Daarnaast is een internetcafé opgericht. Jongeren willen immers graag internetten en de situatie op de Molukken maakt informatie-uitwisseling belangrijk. Door het organiseren van activiteiten (tafelvoetbaltoernooi, internetmogelijkheden etc.) wordt het ontmoetingscentrum aantrekkelijker voor jongeren, waardoor het hangen op straat en het vandalisme minder wordt. De jongeren dienen daarbij – mede – een organiserende taak te krijgen, zodat hen besef van verantwoordelijkheid wordt bijgebracht. Dat speelt met name ten aanzien van de opzet, het gebruik en het onderhoud van pc-apparatuur ten behoeve van het internetcafé.
Startdatum	September 2003
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	September 2005

Jongeren centrum voor Marokkaanse jongeren Het Klooster – Rotterdam

Doel project	Jongeren een rustige en veilige plek bieden waarin zij, in tegenstelling tot op straat, de ruimte krijgen en worden gestimuleerd om zich op een positieve manier te ontwikkelen.
Doelgroep	(Marokkaanse) jongeren
Toelichting	Het Klooster is een jongeren centrum dat zich in de eerste plaats richt op Marokkaanse jongeren. Participatie van autochtone jongeren wordt echter toegejuicht, omdat men contact tussen Marokkaanse en autochtone jongeren belangrijk acht voor integratie en emancipatie. De jongeren worden geworven door ze op straat aan te spreken. Jongeren wordt geleerd dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor en controle hebben over hun eigen leven. Conflicten worden niet vermeden, maar opgezocht: met sommige activiteiten wordt bewust aangestuurd op het ontstaan van een conflict dat jongeren vervolgens zelf moeten oplossen. Jongeren worden gestimuleerd een manier te vinden om zich te ontworstelen aan

hun traditionele achtergrond. Ze worden gestimuleerd na te denken en te praten over wat zij zelf belangrijk vinden en willen bereiken in het leven. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen jongens en meisjes. Om de jongeren te ondersteunen in het emancipatieproces is ervoor gekozen om de ouders niet actief te betrekken bij de activiteiten van het jongerencentrum. Het centrum is uitsluitend een ruimte voor jongeren.

Er wordt gestreefd naar een diverse samenstelling van het personeel. Op dit moment werken er vier Marokkaanse jongerenwerkers/vrijwilligers en negen met een andere etnische afkomst.

De huidige jongerenwerkers hebben gemeen dat zij jong en hoog opgeleid zijn (de meeste zijn studenten) en dat ze een krachtige en positieve uitstraling hebben en daardoor als 'rolmodel' kunnen dienen voor de jongeren.

Startdatum	Mei 2002
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	Het centrum zou veiliger geworden zijn en er zouden steeds meer jongeren gebruik maken van de activiteiten binnen het centrum. Daarnaast zouden er jongeren zijn die zich zichtbaar positiever ontwikkelen. Er komen steeds meer meisjes binnen bij het Klooster. Succesfactoren zouden de kwaliteit van de medewerkers en de gehanteerde methodiek zijn. Daarnaast is het van belang dat de activiteiten aansluiten bij de belevingswereld van de jongeren.

Mallinx en Emall – Rotterdam

Doel project	Jongeren een zinvolle en veilige vrijetijdsbesteding geven en hen in contact brengen met identificatiefiguren.
Betrokken organisaties	Deelgemeente Charlois, Youth for Christ
Doelgroep	Hoofdzakelijk Antilliaanse jongeren (12-18 jaar) die in de Millinxbuurt in Rotterdam wonen.
Toelichting	Het Jongerencentrum Millinxbuurt bestaat uit de Mallinx en de Emall. De Mallinx is een soos/hangplek. De bezoekende jongeren hebben zelf meegeholpen met de inrichting ervan. De Emall is een computercafé, waar jongeren kunnen chatten, e-mailen of huiswerk maken. Men probeert met jongeren die dreigen tussen wal en schip te vallen door de kansarme omstandigheden waarin ze opgroeien, een relatie aan te gaan en hen activiteiten aan te bieden. De jongeren worden gecoacht op diverse terreinen (persoonlijke ontwikkeling, school, werk, huisvesting, reclassering, schulden en hulpverlening).
Startdatum	2001

Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	Nee

Het Nemabilt – De Bilt

Doel project	Doorbreken van de Marokkaanse jeugdproblematiek in de gemeente De Bilt door de Marokkaanse gemeenschap uit haar isolement te halen en door een integrale aanpak te bewerkstelligen.
Betrokken organisaties	Het project is geïnitieerd door de politie Binnensticht in samenwerking met de gemeente De Bilt en diverse instellingen als welzijn, arbeidstoeleiding, etc. Het project werd daarna onder gemeentelijke regie gevoerd.
Doelgroep	Een groep overlastgevende Marokkaanse jongens, waarvan sommigen tevens crimineel gedrag vertonen.
Toelichting	Als reactie op de Marokkaanse jeugdproblematiek werd gekozen voor een improviserende en innovatieve aanpak, waarbij niet expliciet de nadruk gelegd werd op het terugdringen van criminaliteit, maar op het verbeteren van contacten tussen Marokkaanse jongens en autochtone professionals.
Startdatum	Mei 1997
Einddatum	December 1999
Evaluatie	Tussentijdse evaluatie door projectleider H. Quint Good practices. Onderzoek van het kwaliteitsbureau Politie, NPI, juni 2000.

Nos Kas – Dordrecht

Doel project	Het organiseren van een programma van activiteiten, zowel buiten als binnen, om de sfeer en het klimaat op straat te verbeteren. Het begeleiden van jongeren naar hulpverlening, scholing, werk en deelname aan maatschappelijke activiteiten.
Betrokken organisaties	Dordtse Welzijnsorganisatie
Doelgroep	Antilliaanse jongeren van 12 tot 23 jaar.
Toelichting	Nos Kas is een stedelijk project voor Antilliaanse jongeren. Er zijn afspraken gemaakt met de oudere doelgroep over het gebruik van de ruimte. De jongeren waar Nos Kas zich op richt zijn jongeren die niet in het criminele circuit zitten, maar wel risico's lopen daar ingetrokken te worden, alsook de groep jongeren die een extra steuntje nodig heeft om aan het werk te blijven of niet te spijbelen. Naast het bieden van zinvolle vrijetijdsbesteding is het doorleiden naar school, hulp en werk een belangrijk aandachtspunt.
Startdatum	1994
Einddatum	Loopt nog steeds

Evaluatie	<p>Drie nieuwe goedlopende activiteiten voor jongeren/tieners zijn ontwikkeld</p> <p>Ten minste tien jongeren (op naam) doorverwezen naar school of werk</p> <p>Nos Kas participeert actief in de wijk en bevordert dat de Antilliaanse jongeren positief in contact kunnen komen met andere jongerengroepen</p> <p>Aandacht gaat uit naar directe en indirecte preventieactiviteiten</p> <p>Er komt een jongereninformatiepunt</p> <p>Samenwerking met algemene instellingen in het organiseren van activiteiten die wervend zijn voor onder meer Antilliaanse jongeren</p>
-----------	--

Nos Kultura – Almere

Doel project	<p>Nos Kultura (Onze Cultuur) is een 'community center' om kinderen, jongeren en families op een positieve manier te binden aan hun leefomgeving. Voorts probeert men de doelgroep te stimuleren tot het afronden van een opleiding en aan te zetten tot een zinvolle vrijetijdsbesteding. Op die manier probeert men te voorkomen dat zij ongewenst gedrag ontwikkelen. Nos Kultura heeft als doel een aanvulling te zijn bij de opvoeding binnen het gezin en werkt om die reden nauw samen met ouders, professionals en maatschappelijke partners.</p>
Betrokken organisaties	<p>Gemeente, politie, Stichting Kompaan, Sociale Dienst, CAD, ROC, (jeugd)reclassering, Leger des Heils</p>
Doelgroep	<p>Aanvankelijk de Antilliaanse/Arubaanse risicjongeren uit Almere, gevestigd in Almere Buiten. Het centrum staat nu open voor alle Almeerders.</p>
Toelichting	<p>Het ontmoetingscentrum Nos Kultura richt zich specifiek op Antilliaanse/Arubaanse jongeren. Naast het bieden van een ontmoetingsplek was het bij aanvang ook de bedoeling dat jongeren werden opgeleid en begeleid en vervolgens bemiddeld naar werk. Het project Un Kaso di Balansa werd daartoe ingericht. In 2002 vond een evaluatie van het initiatief plaats en werd vastgesteld dat een herijking en professionalisering van het project moest plaatsvinden. De ambitie en kaders van het preventieprogramma Communities that Care (CtC) worden nu gebruikt om de gewenste herijking tot stand te brengen. Hiermee is in januari 2003 gestart.</p>
Startdatum	2000
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	Ja

Ontmoetingscentrum Bon Bini – Den Helder

Doel project	Het bieden van een plek voor overlastplegers zodat de overlast op straat vermindert.
Betrokken organisaties	Gemeente, Stichting Triton
Doelgroep	Antilliaanse overlastgevers (18+)
Toelichting	Het project is gericht op het contact leggen met (met name Antilliaanse) jongeren via het straathoekwerk en een aanloopcentrum en vervolgens het bieden van begeleiding gericht op herstel van positieve persoonlijke netwerken en op herstel van contacten met instellingen en voorzieningen. Voorts staat het verbeteren van de persoonlijke situatie op het gebied van wonen, financiën, gezondheid, bezigheden en justitie centraal. Daarnaast is er een aanbod gericht op activering in samenwerking met de jongeren zelf en toeleiding naar een van de leerwerkprojecten van Triton of naar het werkgelegenheidsproject van de stichting Herstelling. Uiteindelijk doel is de overlast in Nieuw Den Helder te verminderen. Regelmatige afstemming vindt plaats met de verslavingszorg van stichting Triton en met de politie.
Startdatum	2002
Einddatum	Loopt nog steeds – de bedoeling is dat het project wordt ingebed in de reguliere (buurthuis)voorzieningen
Evaluatie	Nee

Project R&M – Gouda

Doel project	Tegengaan van neergang in de wijk en van wederzijdse angst tussen (allochtone en autochtone) groepen.
Betrokken organisaties	Vrijwilligers, gemeente Gouda, Stichting Welzijn Gouda, politie, bewoners
Doelgroep	Marokkaanse jongeren
Toelichting	Door activiteiten te organiseren, zoals zwemmen, voetbal, huiswerkbegeleiding, soosactiviteiten, helpen zoeken naar een baan en diverse uitjes aan te bieden wil men de jongeren vermaken en betrekken bij het maatschappelijk leven. De jongeren organiseren de activiteiten zelf en brengen nieuwe ideeën in. Ook is het van belang dat er een blijk van waardering uitgaat naar de jongeren, zodat ze trots zijn op de activiteiten. Immers, wat van jezelf is maak je niet kapot. De medewerkers van de activiteiten zijn allemaal vrijwilligers. Belangrijke kenmerken van deze vrijwilligers zijn: betrouwbaarheid, verantwoordelijkheid voor de taken en een serieuze inzet voor de werkzaamheden. Marokkanen hebben deelgenomen aan de opzet, werving en uitvoering van het project.

Startdatum	1998
Einddatum	2004
Evaluatie	Belangrijke succesfactor is dat de verantwoordelijkheid voor het project bij de jongeren zelf wordt gelegd. Dit heeft een groot draagvlak gecreëerd in de wijk. Ook worden de jongeren hierdoor erg gemotiveerd om de activiteiten tot een succes te maken, omdat ze een binding hebben met de activiteit. Resultaat is dat de wederzijdse irritatie weg is uit de wijk. Wel blijft er nog genoeg te doen. Er is namelijk nog steeds sprake van een grote werkloosheid en een imago probleem.

Sportactivering Antilliaanse jongeren – Arnhem

Doel project	Dit project dat deel uitmaakt van het Integrale plan van aanpak Antilliaanse jongeren heeft als doel Antillianen te integreren en te activeren via sport.
Betrokken organisaties	Gemeente (sportbedrijf), Rijn-Side Randgroepjongerenwerk, Falcons Baseball & Football vereniging
Doelgroep	Antilliaanse jongeren
Toelichting	Honkbal en softbal zijn populaire sporten onder Antillianen. Een softbalcoach is speciaal aangesteld om het herensoftbalteam te stimuleren tot betere sportprestaties en andere Antillianen te inspireren tot softbal. Eens in het halfjaar heeft de softbalcoach contact met de jeugdhulpverlener van Rijn-Side om onderlinge informatie over de leden uit te wisselen.
Startdatum	Oktober 2003
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	Augustus 2004

De Zeecontainer – Zeist

Doel project	Vermindering van de overlast veroorzaakt door Marokkaanse jongens. Jongeren worden van hun hangplek weggehaald en er wordt hen een tijdelijk alternatief aangeboden.
Betrokken organisaties	Politie, gemeente Zeist, Meander (welzijn), Woningbouwvereniging K86 (inclusief wijkmeester en buurtcommissie)
Doelgroep	Overlastgevende en criminele Marokkaanse jongeren
Toelichting	Na een lang proces, waarin vele escalaties en spanningen ontstonden tussen autochtonen, politie en een groep Marokkaanse jongens – aan wie een buurthuis was beloofd dat er maar niet kwam – werd als alternatief een zeecontainer geplaatst.
Startdatum	November 1998
Einddatum	2002

Evaluatie Quint, H. (2000), Eigen plek projecten voor Marokkaanse jongens. Eindscriptie Antropologie.

2 Kansverbetering en veiligheid

Beware Watch Out – Amsterdam

Doel project Terugdringen van overlast op en rond het Osdorpplein

Betrokken Politie organisaties

Doelgroep Overlastgevende en criminele (Marokkaanse) jongeren

Toelichting Op en rond het Osdorpplein bestond een probleem met de openbare orde, veroorzaakt door met name Marokkaanse jongens. De jongens hingen rond bij winkels, vielen klanten lastig en pleegden een enkele keer diefstallen of vernielingen waardoor zij op het politiebureau terechtkwamen. Door aan deze jongeren een eigen verantwoordelijkheid te geven voor het verrichten van bepaalde taken met een 'algemeen nut', had men het idee dat deze jongeren gemotiveerd zouden worden op het rechte pad te blijven (of soms weer op het rechte pad te komen). Men hoopte daarnaast dat van de werkzaamheden van deze jongeren een voorbeeldfunctie uit zou kunnen gaan, vooral bij risicojongeren en dus ook bij de groep die medeverantwoordelijk was voor de veroorzaakte overlast in het winkelcentrum. Om overlast tegen te gaan, spraken de jeugdsurveillanten dus voor hen veelal bekende jongeren aan op hun gedrag.

Startdatum 1992

Einddatum Loopt nog steeds

Evaluatie De eerste feitelijke evaluatie, uitgevoerd door de politie van bureau Meer en Vaart, waar het project liep, bestond uit gesprekken met de jongeren, hun begeleiders, een beperkte enquête onder winkeliers van het Osdorpplein en een controle van de cijfers uit de bedrijfsadministratie (dat een licht werpt op de delicten die in het winkelcentrum werden gepleegd). Uit de gesprekken met de jongeren bleek dat het hen op relatief korte termijn was gelukt rondhangende jongeren op een passende en doeltreffende manier aan te spreken op hun gedrag. Ook de begeleiders waren zeer te spreken over het gedrag van de surveillanten. De eigen verantwoordelijkheid die hen in het kader van het project werd gegeven, werkte volgens de begeleiders doeltreffend. De surveillanten gingen zich namelijk positiever en socialer naar hun omgeving opstellen. De enquête onder de bewoners leverde te weinig reacties op, waardoor onduidelijk bleef hoe zij het project evalueerden. Ook de gegevens uit

de bedrijfsadministratie waren te weinig eenduidig, waardoor ook op basis daarvan geen betrouwbare uitspraken konden worden gedaan. Toch werd in het verslag voorop gesteld dat het experiment was geslaagd en moest worden voortgezet. Het project Beware Watch Out, dat bedoeld was voor (allochtone) risicojongeren, heeft landelijk veel navolging gekregen. Zo is men in 1993 in de deelgemeente Rotterdam Hoogvliet begonnen met het Veilig Op Straat-project (VOS) dat in het begin specifiek bedoeld was om Antilliaanse jongeren te bereiken. In 1996 is de gemeente Dordrecht begonnen met het project Veilig in de Stad (VIS) en in Utrecht werd het Marco-Poloteam opgericht, dat in het begin althans vooral bedoeld was voor Marokkaanse jongens. Naast de projecten voor risicojongeren bestaan er tegenwoordig ook surveillanceprojecten voor schoolgaande en studerende jongeren (16-23 jaar). In 2001 is in Den Haag het Jongeren Toezicht Team (JIT) opgericht, sinds 1999 bestaat in Utrecht ook het project Politiejunior, in Apeldoorn loopt sinds 2001 het project Blauwe Ogen en in Gouda werd in 2001 het project Toezicht door Jongeren opgericht.

Jongerenteam – Utrecht

Doel project	(Allochtone) risicojongeren uit het criminele circuit halen en houden. Resocialiseren van de doelgroep en hen een perspectief bieden. Deze jongeren laten instromen in buurtvrijwilligerswerk.
Betrokken organisaties	Politie Regio Utrecht, welzijnsinstellingen Utrecht
Doelgroep	(Allochtone) risicojongeren van 14-20 jaar, waarvan de helft Marokkaans is
Toelichting	Het jongerenteam biedt plaats aan 10-12 jongeren die zich op vrijwillige basis voor een periode van twaalf maanden aan het project committeren. Deze jongeren staan gedurende één jaar 12 uur in de week onder begeleiding van twee teambegeleiders, afkomstig van politie en de welzijnsinstellingen. Zij begeleiden de jongeren bij het uitvoeren van toezichthoudende taken, vrijwilligerswerk, volgen van themabijeenkomsten en sporten. De jongere kan gedurende deelname aan het team vier niveaus doorlopen. In elk niveau staan andere leerdoelen centraal. Allereerst leert de jongere om te gaan met structuur en zich te houden aan afspraken. Vervolgens staat het toezicht houden centraal. Dit vindt doorgaans plaats in winkelgebieden, op koopavond en zaterdagmiddag, waarbij meestal wordt gewerkt in duo's en de jongeren via een portofoon in direct contact staan met de politiefunctionaris die de jongerenteams coördineert. De deelnemers dragen herkenbare kleding en ontvangen een kleine vergoeding voor het toezicht houden. In de hierop volgende niveaus ligt de nadruk op deelname aan vrijwilligerswerk en grotere verantwoordelijkheden,

zoals meedoen met overleg tussen de teambegeleiders. De wekelijkse themabijeenkomsten zijn bedoeld om uiteenlopende onderwerpen te bespreken, gericht op het bewustwordingsproces van de jongeren bij de keuzes die ze maken. De welzijnshulpverlener is inhoudelijk verantwoordelijk voor de bijeenkomsten, de individuele hulp en ondersteuning. De politie gaat over de toezichthoudende taken.

Voor jongeren is het jongerenteam een begaanbare weg om te komen tot een positieve identiteitsverandering. Er wordt daarom ook wel gezegd dat het jongerenteam een vorm van groepsopvoeding is met individuele begeleiding.

Het project is niet geïnitieerd door Marokkanen, maar er heeft wel een Marokkaanse politieman meegewerkt aan de ontwikkeling en verdere uitwerking van het project. De jongeren uit de teams, dus ook de Marokkaanse jongeren, zijn en worden bij de verdere ontwikkeling van de activiteiten in het jongerenteam betrokken.

Startdatum	2002
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	Uit een onafhankelijk evaluatieonderzoek (Hortus en Partners) naar de jongerenteams, blijken de volgende resultaten: <ul style="list-style-type: none"> - 33% van de jongeren die langer dan 6 maanden deelnemen, komt niet meer als 'verdachte' voor in het registratiesysteem (BPS) van politie - begeleiders geven aan dat 39,1% van de jongeren na deelname een beetje tot matig is veranderd en 60,9% redelijk tot veel - 8,7% van de jongeren geeft aan een beetje tot matig veranderd te zijn en 91,3% redelijk tot veel - de mensen die bekend zijn met het JT oordelen er positief over - na berekening van allerlei kosten zijn er goede indicaties dat een jongere die deelneemt aan het Jongerenteam de maatschappij meer dan 50.000 euro zou kunnen besparen.

Succesfactoren

Kwaliteit van de medewerkers. De activiteit sluit aan bij de belevingswereld van de jongeren. Voor het al dan niet slagen van dit soort projecten is het belangrijk dat de jongeren iets aantrekkelijks geboden wordt. Hiervoor is het noodzakelijk de doelgroep goed te kennen en voeling te houden met de belevingswereld. De jongere die het team voorziet, moet een duidelijk gezag uitstralen en fungeren als voorbeeld.

Inzetten van LIMmers (Locatie Interventie Medewerker) in zwemparadijs De Tongelreep – Eindhoven

Doel project	Terugdringen van overlast in zwembad De Tongelreep
Betrokken organisaties	Zwembad De Tongelreep, politie Eindhoven, gemeentelijke afdeling Sport & Recreatie, Welzijn (Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling)
Doelgroep	(Allochtone) jongens die voor overlast zorgen in het zwembad
Toelichting	<p>Medewerkers van het zwembad De Tongelreep spreken bezoekers die zich misdragen persoonlijk aan op hun gedrag en halen hen daardoor uit de anonimiteit. Voorts gaat men eropuit om de verschillende bevolkingsgroepen door middel van voorlichting duidelijk te maken wat de gedragsregels zijn in een zwembad. Door de combinatie van de maatregelen wil men in Eindhoven een einde maken aan de aanrandingen in het zwembad.</p> <p>Bij de start van het project werden drie LIMmers ingezet, één van Turkse afkomst, één van Marokkaanse afkomst en één van Antilliaanse afkomst. Een van de jongens is in vaste dienst genomen.</p>
Startdatum	Oktober 1998
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	<p>Project is geëvalueerd door de Afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente Eindhoven.</p> <p>Ook in andere Nederlandse steden zijn er regelmatig acties om jongerenoverlast in zwembaden tegen te gaan. Zo waren er onder meer in mei en juli 2002 in zwembad Den Hommel in Utrecht actieplannen onder de naam Waterdicht en Koele Zomer, tijdens welke er actief en intensief toezicht werd uitgeoefend door de politie, zwembadpersoneel en stadstoezichthouders, en overlastgevers werden aangesproken op hun gedrag. Tegenwoordig worden in de Utrechtse zwembaden overlastgevers niet alleen aangesproken op hun gedrag, maar wordt hen een lik-op-stuk-reactie gegeven, worden ze toegeleid naar een zinvolle vrijetijdsbesteding en zondig volgt een verdere individuele aanpak.</p>

'Rivierenteam'

(Probleem)jongeren als toezichthouders – Amsterdam

Doel project	Terugdringen van overlast en criminaliteit in en rondom het De Mirandabad tijdens de zomermaanden (mei-september)
Betrokken organisaties	Stadsdeel Zuider-Amstel, De Mirandabad, politie Amsterdam, Maatwerk Amsterdam en Smart Moves
Doelgroep	Autochtone en allochtone jongeren die in het De Mirandabad voor overlast zorgen

Toelichting	<p>Al in 1996 is men begonnen met het Rivierenteam. Na een evaluatie is het project bijgesteld. Waar de politie eerder een grote rol speelde in de begeleiding van de jongeren, wordt het Rivierenteam nieuwe stijl nu begeleid door het jongerenwerk Alcides. De politie blijft wel een belangrijke bijdrage leveren aan het project.</p> <p>Bij de werving van de jongeren worden de leerplichtambtenaar, de politie, jeugdhulpverlening en het Alcides-jongerenwerk ingezet. De achterliggende gedachte is dat het medeverantwoordelijk maken van vertegenwoordigers van de doelgroep preventief werkt.</p> <p>Het De Mirandabad kent problemen van orde en veiligheid, zoals opengebroken kluisjes en zedendelicten. Op rustige dagen in het zwembad gaan de toezichthouders ook winkelstraten en parkeerplaatsen in de gaten houden. De bevoegdheden van de jongeren zijn niet anders dan die van gewone burgers. Als zij in het De Mirandabad ongeregeldheden bespeuren, moeten zij de zwembadleiding waarschuwen. Deze bepaalt dan of de politie ingeschakeld moet worden.</p>
Startdatum	1996
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	Het project wordt jaarlijks door de uitvoerders geëvalueerd.

Motivatie, methodiek en duidelijke afspraken met de jongens zijn de belangrijkste ingrediënten die hebben bijgedragen aan het succes van de activiteit.

3 Bruggen bouwen

Communicatie Marokkaanse gemeenschap – Utrecht

Doel project	Zoeken naar oplossingen voor de (jeugd)problematiek in de Utrechtse wijk Kanaleneiland en het ondernemen van actie door buurtbewoners en Marokkaanse ouders
Betrokken organisaties	Migranten zelforganisaties werkoverleg, Buurtwerkoverleg, Platform Buitengewoon
Doelgroep	Schoon werkoverleg, Werkgroep Sociaal Veiligheid, GG&GD, Politie overlastgevende Marokkaanse jongeren
Toelichting	<p>Het project is gericht op Marokkaanse wijkbewoners en migranten zelforganisaties. De voorlichting die wordt gegeven is in principe gericht op de gehele gemeenschap. Mensen worden geworven door middel van het verspreiden van advertenties bij de moskee of op drukke (feest)dagen en via mond-tot-mondreclame. Door middel van voorlichting probeert men mensen uit de Marokkaanse gemeenschap bewust te maken van de problemen die zich voordoen met Marokkaanse jongeren. Het project</p>

heeft als doel de interne en externe communicatie van de Marokkaanse gemeenschap te bevorderen. Er worden discussieavonden met jongeren en activiteiten voor jongeren georganiseerd en er wordt een tijdschrift uitgegeven.

Marokkanen hebben deelgenomen aan de opzet, werving en uitvoering van de activiteiten.

Startdatum	Eind 2000
Einddatum	Juni 2004
Evaluatie	Er zijn verschillende nieuwe organisaties opgericht. Veel mensen zijn actief in een organisatie die dat voorheen niet waren. Een succesfactor van het project is dat de activiteiten aansluiten bij de belevingswereld en interesse van Marokkaanse jongeren. Verder speelt de kwaliteit van de medewerkers een belangrijke rol. Het project maakt gebruik van de eigen middelen en talenten van Marokkanen. Er wordt rekening gehouden met de Marokkaanse cultuur; mannen en vrouwen zijn bijvoorbeeld moeilijk aan één tafel te krijgen.

Jongerenmakelaars – Rotterdam

Doel project	De 'jongerenmakelaar' is een ambulante jongerenwerker die in de wijk gericht jongerengroepen opzoekt en in het geval van individuele problematiek jongeren begeleidt naar het bestaande hulpverleningsnetwerk.
Betrokken organisaties	Stichting Jongerenwerk Op Zuid (JOZ), onderdeel van Stichting Welzijn Feijenoord
Doelgroep	(Allochtone) (overlastgevende) jongeren
Toelichting	Jongerenmakelaars signaleren tijdig overlastproblemen veroorzaakt door jongeren en koppelen wensen van jongeren en oplossingen voor de problemen van jongeren terug naar instellingen en personen in de omgeving van de jongeren. Daarnaast begeleiden zij bepaalde groepen jongeren voor kortere of langere tijd en ontwikkelen zij een activiteiten aanbod dat aansluit bij hun behoeften. Indien nodig worden jongeren doorverwezen naar professionele hulpverleningsinstellingen.
Startdatum	Juni 2003
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	Is nog niet uitgevoerd

Het project met de jongerenmakelaars is niet specifiek bedoeld voor allochtone jongeren, maar aangezien de makelaars werken op plekken waar het grootste deel van de jongeren allochtoon is, is het in de praktijk wel een project waar vooral allochtone jongeren bij betrokken zijn.

Marokkaanse buurtvaders – Amsterdam

Doel project	De leefbaarheid en veiligheid in de wijk vergroten en de overlast veroorzaakt door Marokkaanse jongeren verminderen door hen zonedig aan te spreken op hun gedrag
Betrokken organisaties	Stadsdeel, politie, Stichting Al Mawadda
Doelgroep	Overlastgevende Marokkaanse jongeren
Toelichting	<p>In Amsterdam Slotervaart zijn in het recente verleden regelmatig incidenten voorgekomen waarbij Marokkaanse jongeren betrokken waren.</p> <p>Regelmatig deden zich gevallen van intimidatie, bedreiging, diefstal uit auto's en vernielingen voor. Hierdoor namen de onveiligheidsgevoelens in de wijk toe. De politie kon deze problemen niet alleen aanpakken en heeft steun gezocht bij het stadsdeel en de bewoners. Hieruit is een samenwerking ontstaan waarin gekeken is naar oplossingen voor de veiligheidsproblemen in de wijk. Kern van het initiatief is dat Marokkaanse vaders hun verantwoordelijkheid willen tonen door het geven van adviezen en ondersteuning aan buurtgenoten, waarbij speciale aandacht is voor het aanspreken van jongeren op hun gedrag.</p> <p>Dagelijks tussen 20.00 en 01.30 uur gaan de vaders op vrijwillige basis de wijk in en bezoeken plaatsen waar de jongeren aanwezig zijn. Hierbij spreken zij de jongeren aan en roepen hen zonedig tot de orde. De buurtvaders werken volgens een rooster en rapporteren indien nodig hun bevindingen. Zij werken vanuit een ruimte van de stichting Al Mawadda. Hier wordt ook de mogelijkheid geboden om situaties die zij hebben meegemaakt met elkaar te bespreken, en ook te praten over de manier waarop ze zijn opgelost. De buurtvaders spelen op straat geen politieagent en zijn ook geen verlengstuk van de politie. Vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en ervaring spelen zij in op bepaalde situaties en scherpen de sociale controle aan.</p>
Startdatum	16 april 1999
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	<p>Het project heeft een aantal duidelijke veranderingen teweeg gebracht in de wijk. De algemene regels, zoals vuilnis aan de weg zetten op het aangegeven tijdstip, worden beter opgevolgd. Ook heeft de aanwezigheid van de buurtvaders een gunstig effect op het gedrag van jongeren tot zestien jaar. Veel van de kinderen uit de buurt kennen een buurtvader, als buurman of familielid. De oudere jongeren zijn uitgeweken naar een andere wijk. In de wijk waar het project draait, voelen zij zich op de vingers gekeken. In de wijk is het aantal meldingen van overlast afgenomen, waardoor de buurtvaders zich meer wijden aan andere zaken die spelen in de wijk.</p>

Het project van de buurtvaders kreeg navolging in verschillende Nederlandse steden. Zo zijn er onder meer in Gouda, Utrecht, Roermond en Rotterdam projecten met Marokkaanse buurtvaders. Het Rotterdamse team surveilleert vooral op Rotterdam CS. In Den Bosch is een buurtvaderteam van start gegaan bestaande uit Marokkaanse, Turkse, Surinaamse en Nederlandse vaders, die samen werken aan een veiliger omgeving. Ook in Lelystad wordt er gewerkt aan het stimuleren van betrokkenheid van allochtone ouders bij het opzetten van buurtvader en buurtmoederprojecten.

Voorts werd vanuit het buitenland het initiatief verschillende keren gekopieerd. Zo heeft de Belgische stad Mechelen sinds een aantal jaren een team met Marokkaanse buurtvaders, die Marokkaanse jongens aanspreken die in bepaalde wijken problemen veroorzaken. Daarnaast hebben de buurtvaders in Mechelen als doel om meer begrip te kweken tussen autochtone buurtbewoners en Marokkaanse jongens. In de metro in Brussel zijn sinds een aantal jaren Congolese moeders actief die Congolese jongeren die voor overlast zorgen in het openbaar vervoer tot de orde roepen.

Overall in Nederland is daarnaast sprake van projecten waarbij ouders worden ingezet bij de aanpak van jeugdcriminaliteit. Zo zijn er onder meer in Utrecht verschillende projecten (bijvoorbeeld Ouders Actief, waarbij gepoogd wordt marginalisering van Marokkaanse jongeren te voorkomen door ouderbetrokkenheid te vergroten en ouderinitiatieven te stimuleren, en het straatproject Salaam, waarbij ouders in koppels van twee de ronde doen door de wijk etc.).

Marokkaanse comités – 's-Hertogenbosch

Doel project	De doelstelling van het project is om een positieve bijdrage te leveren aan de sociale leefbaarheid in de buurt. Men wil dit bereiken door de participatie en betrokkenheid van de Marokkaanse gemeenschap in hun eigen wijk te bevorderen en door hun sociale competentie te verhogen.
Betrokken organisaties	Stichting Divers in samenwerking met Palet en Marokkaans Platform 's-Hertogenbosch
Doelgroep	Marokkaanse jongeren
Toelichting	De comités bestaan uit (vrijwillige) Marokkaanse ouders, zowel vaders als moeders, woonachtig in een zestal aandachtsgebieden in 's-Hertogenbosch. De doelgroep bestaat uit jongeren (hun kinderen) in de wijk. Voornamelijk worden jongens bereikt. De meisjes zijn het meest vertegenwoordigd bij specifieke activiteiten, zoals huiswerkbegeleiding. In de toekomst wil men meer meisjes betrekken bij de

activiteiten. De jongeren worden veelal geworven door de ouders zelf, door mond-tot-mondreclame en ook via het sociaal-cultureel werk.

- De gehanteerde methode verloopt als volgt:
- oriëntatie en contactlegging met Marokkaanse ouders (vaders en moeders) in bepaalde wijken van 's-Hertogenbosch
- stimuleren, motiveren en activeren van ouders om actief in hun wijk te worden (participeren)
- structureel ondersteunen en begeleiden van de ouders bij de uitvoering van hun activiteiten in het kader van het bevorderen van betrokkenheid van andere Marokkaanse ouders in de wijk
- aanleren van (sociale) vaardigheden, leren eigen verantwoordelijkheid te nemen
- werken naar zelfredzaamheid, uitvoering van activiteiten onder verantwoordelijkheid van de comités

Startdatum 1999

Einddatum Loopt nog steeds

Evaluatie Het project is niet geëvalueerd. Uit de eerste indrukken blijkt echter dat een succesfactor van het project is dat de verantwoordelijkheid voor problemen die zich voordoen, bij de ouders worden neergelegd. Sommige ouders zouden zich in het verleden vaak machteloos hebben gevoeld. Sinds het project loopt, voelen ouders zich niet machteloos meer omdat ze serieus worden genomen. De betrokkenheid is vergroot en dient als voorbeeldfunctie in de wijk en in de stad.

- Momenteel zijn er zes Marokkaanse comités actief
- Bij alle comités zijn zowel vader- als moedergroepen actief met betrekking tot activiteiten in het kader van sociale leefbaarheid in de buurt
- Comités organiseren zelfstandig activiteiten, o.a. huiswerkbegeleiding voor jongens en meisjes, voorlichtingsactiviteiten voor ouders op de verschillende leefbaarheidgebieden, sportactiviteiten voor jongens en meiden, voorlichtingsactiviteiten voor jongeren en inloopactiviteiten voor jongeren
- Ruim zeventig ouders zijn actief in de verschillende wijken
- De genoemde comités bereiken ca. vierhonderd jongeren
- Twee comités zijn vorig jaar bij 'wedstrijden' in de prijzen gevallen vanwege vrijwillige inzet in de wijk

Peerpreventie en Veiligheid (voorheen 'buurtbroers') – Utrecht

Doel project Het terugdringen van de aanwas van nieuwe Marokkaanse veelplegers en het versterken van de sociale cohesie binnen de Marokkaanse gemeenschap in Kanaleneiland-Noord

Betrokken organisaties	FORUM, Trimbosinstituut, DMO Gemeente Utrecht, jeugdwelzijnswerk Utrecht
Doelgroep	Marokkaanse jongens
Toelichting	FORUM en het Trimbosinstituut hebben de afgelopen jaren deskundigheid ontwikkeld op het gebied van innovatieve methodieken voor verslavingspreventie onder allochtone jongeren. Deze methodieken hebben als kenmerk dat jongeren worden ingezet als intermediair om de eigen doelgroep te benaderen met een preventieve boodschap (peerpreventie). Tijdens de projectontwikkeling gaven Marokkaanse jongens aan dat een dergelijke methodiek ook zou kunnen werken ter preventie van criminaliteit.
Startdatum	2004
Einddatum	2005
Evaluatie	Het project zal door het Trimbosinstituut worden geëvalueerd door middel van een procesbeschrijving en een effectmeting

4 Intensieve begeleiding

Antilliaanse hulpverlener – Arnhem

Doel project	Dit project, dat deel uitmaakt van het Integrale plan van aanpak Antilliaanse jongeren, heeft als doel om via de inzet van een hulpverlener Antilliaanse jongeren kortstondig een hulpaanbod te verstrekken of zo nodig intensief te begeleiden.
Betrokken organisaties	Gemeente, Passade – Rijn-Side randgroepjongerenwerk, politie, justitie, reclassering, Stichting Aserka (zelforganisatie)
Doelgroep	Antilliaanse jongeren
Toelichting	<p>Contactlegging met jongeren in hun eigen leefomgeving door iemand met een Antilliaanse achtergrond. De jongeren worden opgezocht op de plekken waar ze elkaar ontmoeten (poolcentra, discotheken, coffeeshops en scholen).</p> <p>Ontwikkelen van een betekenisrelatie door o.a. praktische (materiele) hulpverlening. Kort hulpverleningstraject daar waar het kan en lang hulpverleningstraject daar waar het moet.</p> <p>De hulpverlening is gericht op het tegengaan ofwel verminderen van escalatie van problemen en gericht op de verbetering van de positie en mogelijkheden van de jongeren.</p> <p>Elke jongere heeft een individuele specifieke problematiek. In eerste instantie moet deze problematiek herkenbaar worden gemaakt voor de jongeren. Zij moeten zich ervan bewust worden dat hun handelen mede oorzaak is van hun problemen.</p>

De bemoeizorgcomponent, het er zijn voor de jongeren, directe hulp bieden bij overzichtelijke praktische problemen, is van wezenlijk belang om te kunnen komen tot een procesmatig hulpverlening.

Startdatum	Juli 2003
Einddatum	Project loopt nog steeds
Evaluatie	Is in voorbereiding

Forza & Tawazoun – Utrecht

Doel project	Het corrigeren van probleemgedrag van (Marokkaanse) risicojongeren tussen de 8 en 12 jaar, waarbij het probleemgedrag zich in elk geval op twee van de drie gebieden – gezin, school en vrijetijdsbesteding – manifesteert, door het bieden van begeleiding en ondersteuning aan deze jongens en hun opvoeders.
Betrokken organisaties	Welzijnsorganisatie Portes (Forza) en Welzijn Zuidwest (Tawazoun)
Doelgroep	(Marokkaanse) risicojongens in de basisschoolleeftijd en hun opvoeders
Toelichting	Forza (voorheen: Samen Thuis op School) en Tawazoun (van start gegaan in 2002) zijn preventieprojecten in respectievelijk de wijk Hoograven en Kanaleneiland. De jongens worden vijf dagen per week intensief begeleid door twee groepsleiders. De begeleiding duurt in principe één schooljaar, maar verlenging met nog een jaar is mogelijk. Er wordt aandacht besteed aan opvang na schooltijd, huiswerkbegeleiding, sociale vaardigheidstraining en zinvolle en gestructureerde vrijetijdsbesteding. Het aanleren van (nieuwe) sociale vaardigheden en omgangsvormen staat daarbij voorop. Voor ieder kind wordt een individueel leerplan opgesteld, waarin leerpunten worden beschreven op de gebieden thuis, school en vrije tijd. Aan ouders wordt zowel individueel als in groepen opvoedingsondersteuning geboden. De jongeren worden aangemeld via de 12 netwerken – in de wijk en via directe contacten met de basisscholen. Redenen voor aanmelding zijn vermoedens van ‘ongewenst’ gedrag op straat, rondhangen, omgaan met ‘verkeerde’ jongens, zorgelijke gezinssituaties en het zoeken van een stimulerende omgeving voor het kind.
Startdatum	1997
Einddatum	Loopt nog
Evaluatie	Evaluatie is uitgevoerd in 2003 door het onderzoeksbureau SGBO. De belangrijkste conclusies uit het rapport met betrekking tot de meerwaarde van Forza zijn: <ul style="list-style-type: none"> – Forza heeft positieve effecten op de sociale vaardigheden en het gedrag van jongens – Forza bereikt moeilijk bereikbare (multiprobleem)gezinnen – Forza biedt doorstroommogelijkheden naar ander hulpaanbod

- Forza bewerkstelligt bij moeders een verandering in hun opvattingen over opvoeding en is een praktisch ondersteuningspunt voor hen
- Forza ondersteunt scholen in contacten met Marokkaanse ouders

Full Color – Leeuwarden

Doel project	Terugdringen van criminaliteit en overlast veroorzaakt door allochtone jongeren
Betrokken organisaties	Gemeente, politie, Het Buro (ITB), Stichting Partoer, gemeente, RMC, Kleurrijk Beraad, onderwijs, jongeren- en wijkwerk, RvK, Jeugdzorg, OM, reclassering, ouders, mentoren en jongeren
Doelgroep	Allochtone jongeren t/m 23 jaar. In het eerste projectjaar wordt intensief ingezet op Marokkaanse en Antilliaanse jongeren
Toelichting	<p>Er is een methodiek ontwikkeld om in contact te komen met jongeren en hun sociaal systeem om het vertrouwen van de jongeren (en hun familie) te winnen en gezamenlijk trajecten uit te stippelen met en voor de jongeren op het gebied van scholing, vrije tijd, werk en maatschappelijke participatie en integratie. Er wordt dus in eerste instantie geïnvesteerd in het contact leggen met ouders en verzorgers en sleutelfiguren uit de allochtone gemeenschap. Eveneens worden specifieke activiteiten ontwikkeld en uitgevoerd die de jongeren aanspreken. Te denken valt aan specifieke muziek-, sport-, spel- en ICT-activiteiten, waarbij ook interculturele ontmoeting aan de orde komt.</p> <p>Het project heeft zichzelf als doel gesteld om eind 2004 tot de volgende resultaten te zijn gekomen:</p> <p>Alle groepen allochtone jongeren die in Leeuwarden en regio veelvuldig op straat rondhangen, zijn benaderd en voor deze jongeren zijn activiteiten georganiseerd voor de invulling van hun vrije tijd</p> <p>Het percentage allochtone jongeren (t/m 23 jaar) dat in contact komt met de politie (zowel vanwege criminaliteit als vanwege overlast) is van 20% gedaald naar 10%. Ook de recidive is afgenomen. De doelstelling is dat het gemiddeld aantal delicten per dader afgenomen is met 20%.</p> <p>Het aantal allochtone jongeren dat te kampen heeft met meervoudige problemen dient eveneens afgenomen te zijn met 20%.</p>
Startdatum	2002
Einddatum	2004
Evaluatie	Is nog niet uitgevoerd

Groepsaankpak Peperklip – Kop van Zuid – Rotterdam

Doel project	In kaart brengen van Antilliaanse jongeren die voor overlast zorgen en proberen hen weer op het goede spoor te brengen
Betrokken organisaties	Stichting Jongerenwerk Op Zuid (JOZ), politie, woning-corporaties, opbouwwerk, jeugdhulpverlening, TOS, sportbuurtwerk
Doelgroep	Overlastgevende (Antilliaanse) jongeren
Toelichting	In verschillende wijken in Rotterdam en Venlo wordt sinds een aantal jaren geëxperimenteerd met 'de groepsaankpak'. De groepsaankpak is een project waarbij groepen jongeren door een groep professionals vanuit verschillende disciplines worden benaderd. Men zag namelijk in bepaalde wijken dat het wegsturen van overlastbezorgers de daadwerkelijke problemen niet oploste. De bedoeling van de groepsaankpak is om problemen gestructureerder te tackelen. In de wijken in Venlo en Rotterdam waar het project loopt, buigen een wijkcoördinator, jeugdcoördinator, ambulante jongerenwerker, buurtsportwerker en wijkagenten zich gezamenlijk over jongens en meisjes over wie geklaagd wordt.
Startdatum	2000
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	Is nog niet uitgevoerd

Jeugd op de rails – Amsterdam

Doel project	Een tiental startende criminele jongeren (12-15 jaar) door middel van coaching en begeleiding (adoptievorm) gedurende één jaar weerhouden van het plegen van criminele activiteiten, mede om te bezien of deze aanpak breder bruikbaar is.
Betrokken organisaties	Gemeente Amsterdam
Doelgroep	(Allochtone) jongeren
Toelichting	In het stadsdeel Bos en Lommer in de gemeente Amsterdam was sprake van een redelijk kleine groep ontspoorde jongeren die in hun kielzog een grotere groep meetrok. Het ging om een groep kwetsbare, veelal allochtone jongeren die door allerlei oorzaken kampte met een negatief zelfbeeld en een negatief toekomstperspectief. Het project Jeugd op de rails beoogde via een integrale aanpak iets aan de annexatie van pleinen en buurten door de jeugd en aan overlast en hinder door de jeugd te doen door bundeling van de activiteiten van bestaande netwerken en instanties op jeugdgebied. Het project begeleidde een tiental jongeren uit de risicogroep intensief.

Binnen het project diende de politie als katalysator en aanjager. Omdat het project een verzwaring voor de betrokken netwerkleden betekende, werd een projectcoördinatrice aangesteld.

Vernieuwend aan het project was de mentorfunctie van de politie. Door middel van haar autoriteit ging er een min of meer sturende of dwingende signaalwerking uit richting de pupillen. Sterke nadruk lag daarbij op het maken en nakomen van afspraken. Een ander vernieuwend aspect was het direct en indirect betrekken van de ouders bij de hele gang van zaken. Het arbeidsbureau en de sociale dienst spanden zich tijdens het traject (extra) in om de ouders van de pupillen, indien daar aanleiding voor was, in opleidings/trainingstrajecten te plaatsen c.q. werk voor hen te vinden en aan te bieden.

Startdatum	1 september 1998
Einddatum	1 september 1999
Evaluatie	Onbekend

Jongeren aan Zet (voorheen Moustakbel) – Schiedam

Doel project	Tegengaan van criminaliteit en overlast bij Marokkaanse, Turkse en Somalische jongeren
Betrokken organisaties	Marokkaanse Stichting Narcis (initiatiefnemer van mentor-project Moustakbel)
Doelgroep	In enkele jaren tijd is het project uitgegroeid tot een programma voor Marokkaanse meisjes en jongens, hun ouders en de scholen in Nieuwland, een naoorlogse stads-wijk in Schiedam. Intussen is het project ook uitgebreid tot Turkse en Somalische jongeren.
Toelichting	De doelgroep krijgt een activiteitenprogramma aangeboden waaronder huiswerkbegeleiding, sportieve en recreatieve activiteiten en een training sociale vaardigheden. Daarnaast worden de deelnemers op individuele basis begeleid en ondersteund door een pool van mentoren, projectmedewerkers en stagiaires. Jongeren aan Zet heeft ook als doelgroep de ouders van de deelnemers en het onderwijs. Zo is de driehoek kind-verzorgers-school gesloten en is er minder kans op uitval van deze groep jongens in de toekomst. Het mentorproject Moustakbel is uitgebreid tot een doorlopend stimuleringsprogramma voor allochtone risicjongeren in Schiedam: Jongeren aan Zet.
Startdatum	1999
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	Moet nog worden uitgevoerd

Leidse Lijn – Gouda

Doel project	Het verminderen van overlast en crimineel gedrag van rondhangende groepen, met name van Marokkaanse jongeren in en rondom het stationsgebied van Gouda. Het vergroten van het veiligheidsgevoel van passagiers. Toepasbare kennis en ervaring opdoen betreffende de aanpak van overlast en criminaliteit van jongeren.
Betrokken organisaties	Politie Gouda, Spoorwegpolitie, Nederlandse Spoorwegen (hebben zich met ingang van 2003 teruggetrokken), straathoekwerkers van Alouan en gemeente Gouda
Doelgroep	Overlastgevende Marokkaanse jongeren
Toelichting	Straathoekwerk wordt ingezet om problemen in kaart te brengen en op te lossen. Straathoekwerkers proberen vertrouwen te winnen en zorgen ervoor dat jongeren begeleid worden naar hulpverleningsinstanties en arbeid. De politie surveilleert extra op het station. Jongeren die doelloos rondhangen op het station krijgen een proces-verbaal.
Startdatum	2001
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	Zowel bij de (spoorweg)politie als bij Alouan zijn nulmetingen verricht en meetbare doelen geformuleerd, die zijn vastgelegd. Door de aanwezigheid van straathoekwerkers op het station is het gevoel van veiligheid toegenomen. Uit cijfers van de KLPD is geconcludeerd dat het project aan de verwachtingen heeft voldaan: de overlast is met dertig procent verminderd. De gemeente heeft besloten het project structureel in de meerjarenbegroting op te nemen (2002-2005). Per jaar wordt aan de hand van de jaarlijkse evaluatie besloten het project al dan niet voort te zetten.

Marokkaanse jongeren op de grens – Rotterdam

Doel project	Het voorkomen en bestrijden van crimineel gedrag onder Marokkaanse jongeren
Doelgroep	Overlastgevende Marokkaanse jongeren
Toelichting	In november 1997 gaf het Rotterdamse college van B&W uiting aan haar bezorgdheid omtrent de problematiek in het Stadsdeel 'Het Oude Noorden'. Om deze problematiek tegen te gaan, is door de Stuurgroep Veiligheid een plan van herstel opgezet. Een van de onderdelen van dit plan van herstel was de aanpak van Marokkaanse jongeren met politiecontacten of dreigende politiecontacten. In 1999 is de aanpak opgenomen in het Criem-pilot project van het Oude Noorden. 'Marokkaanse jongeren op de grens' richt zich op een passende aanpak van de jongeren die misdrijven begaan of dreigen te gaan plegen. Deze passende aanpak bestaat uit verschillende strafrechtelijke maatregelen die aangepast worden aan de

verschillende soorten daders: risicojongeren, Halt-jongeren, first-offenders, licht criminelen en hardekernjongeren.

Doel van de strafrechtelijke maatregelen is zo vroegtijdig, snel en consequent mogelijk te reageren door politie en justitie. De nadruk van de reactie ligt bij resocialisatie van de jongeren. Naast een strafrechtelijke benadering heeft het programma ook een hulpverleningsaanbod voor de jongeren uit de doelgroep. Dit aanbod varieert van doorverwijzing naar hulpinstanties voor jongeren die zich nog niet schuldig hebben gemaakt aan misdrijven, maar wel grote kans lopen in de criminaliteit te geraken, en tot individuele trajectbegeleiding aan de jongeren die tot de licht criminelen of harde kern gerekend kunnen worden. Ook bij het hulpverleningsaanbod ligt de nadruk op de resocialisatie van de jongeren. Naast de aanpak van de jongeren wordt er in het herstelplan rekening gehouden met de handhaving van de politie. Agenten worden getraind in het omgaan met jongeren uit etnische groepen en in het signaleren van probleemgedrag. Een ander belangrijk onderdeel van de aanpak is de benadering van de ouders van de jongeren en het erbij betrekken van de Marokkaanse gemeenschap. Als de jongeren met de politie in aanraking komen, dan wordt dit altijd gemeld bij de ouders en de ouders worden ook betrokken bij de verdere hulpverlening.

Startdatum	1 augustus 1999
Einddatum	1 augustus 2001
Evaluatie	Onbekend

OnTrackAgain – Rotterdam

Doel project	Met dit project probeert men Antilliaanse jongeren die met politie en justitie in aanraking zijn gekomen of dreigen te komen, te helpen door intensieve en interdisciplinaire begeleiding. De aanpak is persoonsgericht.
Betrokken organisaties	Deelgemeente Charlois
Doelgroep	Overlastgevende en/of criminele Antilliaanse jongeren
Toelichting	Het project is opgezet in de deelgemeente Charlois waar de afgelopen jaren vooral in de Millinxbuurt en omgeving Antilliaanse jongeren overlast veroorzaakt hebben. Het project vertrekt vanuit een outreachende aanpak: jongeren worden op straat opgespoord en begeleid naar Casemanagement en/of reguliere instanties. Vanwege velerlei omstandigheden, bijvoorbeeld het niet geregistreerd staan, vinden Antilliaanse jongeren vaak niet de weg naar instanties. OTA richt zich voornamelijk op deze jongeren.

De doelstellingen van het project zijn: inzichtelijk maken van de omvang en samenstelling van de groep Antilliaanse en Arubaanse drop-outs in Charlois, contacten leggen en onderhouden met hen, in contact brengen van jongeren met het project Casemanagement (nu TIP) of andere relevante actoren op het gebied van hulpverlening, scholing en werk. De medewerkers van OTA zijn Antillianen die zelf van de straat afkomstig zijn en de doelgroep door en door kennen.

De aanpak van OTA kenmerkt zich door vindplaatsgericht werken. De methodiek bestaat uit drie fasen:

- 1 in kaart brengen van hangplekken en observeren van de aanwezige jongeren;
- 2 contact leggen met en vertrouwen winnen van de sleutelfiguren uit de groep, informeren van de groep over het bestaan van OTA en de daarbij te verwachten hulp, en uitdelen van kaartjes met het OTA-telefoonnummer;
- 3 op basis van twee intakegesprekken doorverwijzen en begeleiden van jongeren die zich voor hulp melden naar de (al dan niet reguliere) instanties.

Startdatum	April 2001
Einddatum	April 2003
Evaluatie	Evaluatie is uitgevoerd door Deloitte en Touche. Dat de methodiek succesvol is, heeft te maken met het feit dat medewerkers zelf van de straat komen ('straatacademici') en de doelgroep door en door kennen. Het succes blijkt voorts uit de tevredenheid van de doelgroep over de doorverwijzingen (met uitzondering van die naar Casemanagement), het toenemend aantal jongeren dat zichzelf meldt bij OTA en uit het feit dat steeds meer hulpverlenende instanties van het project (netwerk en medewerkers) gebruik maken en de methodiek in hun reguliere praktijk inbouwen.

ProksiMO – Rotterdam

Doel project	Het begeleiden van Antilliaanse en Arubaanse jongeren naar scholing en werk
Betrokken organisaties	Katendrechtse Bewonersorganisatie, zorgnetwerk Katendrecht, SoZaWe en deelgemeente Feijenoord
Doelgroep	35 Antilliaanse en Arubaanse jongeren (16-23 jaar) in de wijk Katendrecht van de deelgemeente Feijenoord De jongeren zijn onder te verdelen in twee groepen: jonge mannen met overlastgevend gedrag en jonge moeders.
Toelichting	Voor de 35 jongeren worden trajecten uitgezet en wordt flankerende ondersteuning gegeven op gezinsniveau. De interventies en begeleiding strekken zich dus uit tot het gehele gezin c.q. relevante familieleden. De interventies op gezinsniveau zijn er primair op gericht om de jongere binnen het traject te houden. Het succesvol afronden van het traject moet voorop staan. Een persoonsgebonden aanpak staat centraal.

Startdatum	1 juni 2004
Einddatum	31 december 2004
Evaluatie	Is nog niet uitgevoerd

Ruman Grandi – Rotterdam

Doel project	Nieuwe perspectieven bieden zodat Antilliaanse jongeren binnen een periode van circa anderhalf jaar financieel zelfstandig, onafhankelijk en op volwaardige wijze kunnen deelnemen aan de maatschappij.
Betrokken organisaties	Gemeente Rotterdam, RIAGG Rijnmond Noord West, de Curaçaose RIAGG (PSI), gemeente Capelle a/d IJssel en Deloitte en Touche
Doelgroep	Antilliaanse jongeren van 18 tot 24 jaar die wegens meervoudige problemen niet kunnen worden geplaatst in andere trajecten
Toelichting	Ruman Grandi betekent 'grote broer/zus' en is een mentorenproject. Antilliaanse jongeren met complexe problemen worden intensief en individueel begeleid door professionele mentoren van Antilliaanse afkomst. Deze jongeren vallen buiten vele vormen van hulpverlening en gaan gebukt onder meervoudige problemen zoals slechte huisvesting, drugs, taalachterstand, werkloosheid, onderwijsachterstand en tienermoederschap. Kenmerkend voor de aanpak is dat op pragmatische en individuele wijze samen met de jongere gezocht wordt naar oplossingen voor problemen in verschillende leefgebieden. De mentor inventariseert de problemen, stelt in samenspraak met de jongere een plan en realistische doelen op om de problemen aan te pakken en begeleidt de jongere door het hulpverleningstraject. Scorekaarten worden gebruikt om verbeteringen bij jongeren te signaleren (competentiemeting). Als de persoonlijke doelen van de jongere zijn bereikt, volgt uitstroom uit het project, al dan niet met nazorg (een keer per maand contact over gang van zaken). Instanties en organisaties kunnen kandidaten aanmelden bij Ruman Grandi. Ruman Grandi werft ook zelf op straat en ontvangt deelnemers door zelfmeldingen. Andere etniciteiten worden geweigerd, maar worden wel doorverwezen. Antillianen met ernstige drugsproblemen worden doorverwezen naar de Boumankliniek.
Startdatum	1 april 2002
Einddatum	september 2004
Evaluatie	Nee

Top 100 overlastgevers – Rotterdam

Doel project	De honderd jongeren die de meeste overlast gaven, werden van straat gehaald en in individuele trajecten geplaatst.
Betrokken organisaties	Een samenwerkingsverband van repressieve (OM, politie, reclassering) en preventieve instellingen (SoZaWe/GoAls, Dienst Stedelijk Onderwijs) moet ervoor zorgen dat jongeren die voor overlast zorgen door een individuele aanpak hun tijd zinvoller gaan besteden (op voorstel van Lus di Trafiko)
Doelgroep	Overlastgevende Antilliaanse jongeren tot dertig jaar
Toelichting	De bedoeling was een lijst op te stellen van Antilliaanse overlastgevers. Het ging hierbij enerzijds om jongeren die al wat langer crimineel zijn en repressieve aandacht behoeven en anderzijds om jongeren die net waren ontspoord (de zogenaamde risicjongeren) die op een traject gezet moesten worden richting opleiding of werk. Een bindend samenwerkingsverband tussen repressieve en preventieve instellingen (of wel tussen justitiële en maatschappelijke organisaties) met geoordeelde middelen moest zorgen voor een persoonsgebonden aanpak van overlastgevende jongeren. Deze aanpak was repressief en preventief, totdat de betrokkene niet meer recidiveerde. In het voorgestelde traject werd met betrokkene afgesproken om aan alle afgesproken doelen te werken. Zich bewust onttrekken aan een van de gemaakte afspraken had tot gevolg dat het gehele trajectplan werd stilgelegd. Faciliteiten die aan de betrokkene waren verleend, werden teruggenomen.
Startdatum	2002
Einddatum	2003
Evaluatie	Nee

5 Overige initiatieven

Brassbands voor Antilliaanse jongeren – Rotterdam

Doel project	Tegengaan van overlast veroorzaakt door Antilliaanse jongeren
Betrokken organisaties	Deelgemeente IJsselmonde, Stichting voor Sociaal Cultureel Werk SIJWo
Doelgroep	Antilliaanse overlastgevende jongeren in de wijk Groenenhagen-Tuinhoven
Toelichting	Een groep Antilliaanse jongeren die voor veel overlast zorgde in de wijk Groenenhagen-Tuinhoven nam in 2002 het initiatief om een brassband op te richten. Zij gaven te kennen behoefte te hebben aan een vorm van vrijetijdsbesteding die aansluit bij hun behoeften. Met het opzetten van de band wordt een drietal doelen nagestreefd:

- 1 een creatieve en inspirerende actie met en door jongeren organiseren;
- 2 betrokkenheid van deze jongeren bij buurt evenementen vergroten en zo de beeldvorming rondom deze groep positief beïnvloeden;
- 3 een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van persoonlijke kwaliteiten en sociale vaardigheden van individuele jongeren om zo een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een positief zelfbeeld en vertrouwen in eigen kunnen.

Voor de wijk Lombardijen is een soortgelijk initiatief gestart.

Startdatum	2002
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	Nee

Clear Blue – Amsterdam

Doel project	Aanpak van overlastsituatie in de wijk Overtoomse Veld
Betrokken organisaties	Politie
Doelgroep	(Allochtone) overlastveroorzakers
Toelichting	Repressieve aanpak door vaste groep politiemensen in verband met openbare ordeproblematiek in de wijk
Startdatum	1 februari 2002
Einddatum	31 december 2002
Evaluatie	Geen

Confrontatieprogramma Lichte Zedendelicten – Eindhoven

Doel project	In een gesprek, door middel van confrontatietechniek, jongens die zich schuldig hebben gemaakt aan handtastelijkheden en aanrandingen in zwembaden tot inkeer te brengen
Betrokken organisaties	Bureau Criminaliteitspreventie-HALT, Jeugd- en Zedenzaken politie Eindhoven
Doelgroep	(Allochtone) jongens die voor overlast zorgen en zich schuldig hebben gemaakt aan lichte zedendelicten in zwembad De Tongelreep
Toelichting	Twee jaar geleden is de politie samen met bureau criminaliteitspreventie in de regio Eindhoven begonnen met het voeren van opvoedkundige gesprekken met jongeren die zich in zwembaden schuldig hebben gemaakt aan handtastelijkheden. De gesprekken maken deel uit van de afdoening door bureau HALT. Via dit bureau komen de jongeren bij de afdeling Jeugd- en Zedenzaken van de politie, waar ze drie gesprekken voeren met twee medewerkers van voornoemde instanties.

De gesprekken met de jongens, die veelal van Marokkaanse of Turkse afkomst zijn, gaan over de normen en waarden van de Nederlandse samenleving. Ook seksualiteit en respect voor elkaars lichaam komen in de twee uur durende gesprekken aan de orde. De gesprekken vinden plaats in groepsverband en hebben als doel dat de jongens respect krijgen voor meisjes, en ze leren dat als meisjes nee zeggen, dit ook nee betekent.

Tot nu toe hebben ongeveer 25 jongeren deelgenomen aan de praatgroepen, waarna zij niet meer vanwege dit soort misdrijven met de politie in aanraking zijn gekomen. Het aantal meldingen van aanrandingen is inmiddels sterk gedaald. Ook de plaatselijke zwembaden zijn erg te spreken over de aanpak die Jeugd- en Zedenzaken volgt.

Startdatum	1997
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	Geen

Hangzaak – Amsterdam

Doel project	Repressieve aanpak van hanggroepjongeren (als onderdeel van het project Op de straat van de straat)
Betrokken organisaties	Politie
Doelgroep	(Allochtone) hanggroepen
Toelichting	D.m.v. een repressieve integrale aanpak de overlast verminderen, die wordt veroorzaakt door groepen jongeren in de wijk. De aanpak is voor iedereen (ook de jongeren) duidelijk en wordt op eenduidige wijze gehandhaafd.
Startdatum	1 juni 1998
Einddatum	4 juli 1998
Evaluatie	Overlastmeldingen zijn gereduceerd tot nul Goede samenwerking Buurtregie – Wijkteam zijn niet genoemd bij de betrokken organisaties Goed vooroverleg en contact met Officier van Justitie Projectgroep ontbeerde goede onderlinge informatie-uitwisseling Informatieverzameling ging stug

Op de straat van de straat – Amsterdam

Doel project	Een brede integrale aanpak van overlastveroorzakende jongeren op vaste (hang)plekken in de wijk.
Betrokken organisaties	Politie
Doelgroep	(Allochtone) hanggroepen
Toelichting	Door middel van een brede integrale aanpak de overlast verminderen, die wordt veroorzaakt door groepen jongeren in de wijk. De aanpak is gebaseerd op het tweesporenbeleid (repressief en bemiddelend/hulpverlenend). De aanpak is voor iedereen (ook de jongeren) duidelijk en wordt op eenduidige wijze gehandhaafd.
Startdatum	19 januari 1998
Einddatum	31 mei 1998
Evaluatie	Uit de evaluatie van het project 'Hangzaak' wordt duidelijk dat het project 'Op de straat van de straat' goed is geëvalueerd. Er is echter geen evaluatieformulier terug te vinden.

Vakantiewerkproject – Rotterdam Lombardijen

Doel project	Terugdringen van overlast veroorzaakt door (Antilliaanse) jongeren
Betrokken organisaties	Deelgemeente IJsselmonde, Woningcorporatie VL Wonen
Doelgroep	(Antilliaanse) jongeren
Toelichting	<p>Jongeren die aan dit project deelnamen, zijn voor een bepaalde periode in dienst getreden bij VL Wonen en verrichtten werkzaamheden ten behoeve van de leefbaarheid in de wijk. Voorbeelden van werkzaamheden zijn het schoonmaken van portieken, het onderhouden van groenvoorzieningen en het verwijderen van hondenpoep met de poepscooter.</p> <p>In de zomer van 2002 hebben wekelijks ongeveer 25 jongeren in de leeftijd van 15 tot 22 jaar – in wisselende samenstelling – deelgenomen aan het project. In de laatste drie weken was ongeveer 90 procent van de deelnemers van Antilliaanse komaf.</p> <p>Met het project heeft VL Wonen meer inzicht in de Antilliaanse doelgroep gekregen. Een aantal deelnemers is na afronding van het project met ondersteuning van VL Wonen een brassband gestart. Enkele deelnemers zijn via het vakantiewerkproject terecht gekomen in een begeleidingstraject en met succes toegeleid naar werk of scholing.</p>

Startdatum	2002
Einddatum	Loopt nog steeds
Evaluatie	Nee

Geraadpleegde bronnen

Alcides (2002), *Evaluatie Rivierenteam 2002*, Amsterdam.

Algemeen Format Evaluatie en rapportage (2003), DMO, Team Jeugd.

Bureau Criminaliteitspreventie (2000), *'Kennen en gekend worden'. Criminaliteitspreventie en verbeteren Veiligheid en Leefbaarheid in en om Zwemparadijs De Tongelreep*, Eindhoven.

Bureau HALT (2003), *Leerprogramma Lichte Zedendelicten*, Eindhoven.

Deloitte & Touche (2003), *Evaluatieverslag OnTrackAgain*.

Draaistra, G., Van Slageren, M. en Out, R.A.B. (1992), *Beware Watch Out: criminaliteit bij Marokkaanse jongeren: een sociaal probleem?*, Apeldoorn: Nederlandse Politieacademie.

Geerman, R. en Gursaz, G. (2003), *Het De Mirandabad. Analyse van problemen met de jeugd in en rondom het zwembad De Mirandabad*, Nederlandse Politieacademie.

Gemeente Arnhem (2002), *Integrale plan van aanpak Antilliaanse jongeren Arnhem*.

Gemeente Den Haag (1998), *Plan Multiculturele Stad 1998-2001. Samen verder naar een ongedeelde stad*.

Gemeente Dordrecht, *Evaluatie Antillianenprogramma*, 2003.

Gemeente Eindhoven (Afdeling Onderzoek en Statistiek) (2000), *Evaluatie Lim-project*, Eindhoven.

Gemeente Rotterdam (2003), *Rapportage 2002 over de Rijksbijdrage aan Antillianengemeenten*, Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek.

Gemeente Utrecht (2003), *Programma Openbare Orde en (wijk)veiligheid. Veilig Opgroeien. Jaarprogramma 2004*, Utrecht.

Lus di Trafiko. *Rapportage 2003*, Gemeente Rotterdam.

Onderwijs en Welzijn. *Jaarprogramma 2003-2004. Antillianen in Dordrecht*, Gemeente Dordrecht.

Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten SGBO (2003), *Betere kansen voor Marokkaanse jongens? Evaluatie van het Utrechtse jeugd en veiligheidsproject Forza*.

Quint, H. (2000), *Eigen plek projecten voor Marokkaanse jongens. Een evaluatieonderzoek naar twee eigen plek projecten voor Marokkaanse jongens in Zeist en Amsterdam*, Utrecht: Scriptie culturele antropologie/Willem Pompe Instituut.

Stichting Jongerenwerk Op Zuid (2000), *Presentatie Groepsaanpak*, Rotterdam.

Stichting Welzijn Schiedam (2003), *Jongeren Aan Zet. Stimuleringsprogramma voor allochtone jongeren in Schiedam*.

Bijlage 4

Bang in de buurt

Hoe professionals en burgers de buurt veiliger kunnen maken

Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn/NIZW

Monique Kremer en Loes Verplanke

Utrecht, augustus 2004

Dit onderzoek is in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling uitgevoerd

Inhoud

- 1** *Inleiding: beleid en wijkveiligheid* 181
 - 2** *Het professionele perspectief: netwerken* 184
 - 2.1 Inleiding 184
 - 2.2 De netwerkbenadering 184
 - 2.3 Knelpunten 185
 - 2.4 Samenwerking tussen politie en welzijn 188
 - 3** *Wat kunnen burgers? De praktijk van collectieve zelfredzaamheid* 195
 - 3.1 De theorie van collectieve zelfredzaamheid 195
 - 3.2 De praktijk van collectieve zelfredzaamheid 196
 - 3.3 De eerste les: de beperkte maakbaarheid van sociaal kapitaal 200
 - 3.4 De tweede les: niet normen, maar vaardigheden 202
 - 3.5 De derde les: burgerparticipatie heeft ook perverse kanten 204
 - 4** *Samenvatting* 206
 - 4.1 Het professionele perspectief: netwerken 206
 - 4.2 Wat kunnen burgers? De praktijk van collectieve zelfredzaamheid 207
- Literatuur* 209
- Lijst geïnterviewden* 213

1 Inleiding: beleid en wijkveiligheid

"A neighborhood is where, when you go out of it, you get beat up" (Bursik en Grasmick 1993). Dit zegt een Amerikaanse arbeider in 1957. Voor hem is de buurt een veilige haven, daarbuiten is de jungle. Het probleem van vandaag is dat mensen de buurt niet meer ervaren als een haven, ze zijn juist bang in hun buurt. Dat is vooral zo in de grote steden, Rotterdam voorop. In kleinere steden – met minder dan 100.000 inwoners – is de kans dat je iets overkomt kleiner en ook de onveiligheidsgevoelens zijn minder sterk (BZK 2003). Bovendien verschilt de onveiligheid – zowel de subjectieve als de objectieve – per wijk. Onveiligheid is ongelijk verdeeld: hoe bang je bent of zou moeten zijn, ligt aan de buurt waarin je woont (Wittebrood 2000, Vanderveen 2002, SCP 2002b). Toch valt op dat de laatste jaren de angst onder burgers niet is toegenomen. Sinds 1995 is het percentage mensen dat zich *wel eens* onveilig voelt heel constant: 28 à 29 procent. 5 à 7 procent voelt zich *vaak* onveilig (SCP 2002b, BZK 2003). De objectieve onveiligheid lijkt ook niet toe te nemen. Uit de slachtoffergegevens blijkt dat er slechts een zeer lichte stijging heeft plaatsgevonden in het aantal delicten (BZK 2003). Wel is de compositie van criminaliteit veranderd: straatroof met geweld neemt toe, net als het aantal bedreigingen. Dat is belangrijk, omdat misdrijven waarbij de persoonlijke integriteit is aangetast sterk bijdragen aan het gevoel van onveiligheid (SCP 2002b, BZK 2003). Opvallend is ten slotte dat de jeugdcriminaliteit zowel in absolute aantallen als in relatieve zin is toegenomen, allochtonen lijken daarin oververtegenwoordigd (SCP 2002b, WRR 2003).

Beleid tegen onveiligheid

Wellicht is de veranderde vorm van criminaliteit en het feit dat onveiligheid maar niet afneemt de reden dat sociale veiligheid beleidsprioriteit nummer één is geworden. Er is duidelijk een sense of urgency. Het kabinet wil de onveiligheid met maar liefst 20 tot 25 procent terugdringen. Dat betekent niet alleen het terugdringen van de criminaliteit, maar ook van de overlast, variërend van hondenpoep en zwerfvuil tot hangjongeren. Daarnaast wil de overheid ook de gevoelstemperatuur verlagen. Mensen moeten zich veiliger voelen.

De meeste Nederlandse steden hebben een veiligheidsplan. In een stad als Rotterdam heeft de burgemeester zelfs zijn lot hieraan verbonden. Hij treedt af als de buurten in 2006 niet veiliger zijn geworden. In het verlengde daarvan hebben veel wijken – met name de onveiligste – een wijkveiligheidsplan. Op deze drie niveau's – land, stad en wijk – valt op dat twee veiligheidsstrategieën dominant zijn.

De eerste is het verbeteren van de samenwerking tussen de verschillende professionals die zich inzetten voor meer sociale veiligheid in de buurt. Het kabinet verwacht dat door een integrale aanpak – een samenhangend, bewust op elkaar afgestemd geheel van interventies – de sociale veiligheid zal verbeteren (MvJ/BZK 2002).

De tweede veiligheidsstrategie probeert sociaal kapitaal in buurten en wijken te verstevigen. Dit past binnen het motto 'zelfredzaamheid' van het huidige kabinet. Belangrijk aanknopingspunt is daarbij het rapport Zekere banden van het SCP (2002b). Hieruit blijkt dat de subjectieve en objectieve onveiligheid het grootst is in wijken met een monofunctioneel karakter (waar alleen huizen zijn en geen winkels of andere voorzieningen), waar een hoge verhuismobiliteit is, waar een uitgangscentrum nabij is en waar een hoog percentage allochtonen woont. Volgens de onderzoekers zijn het niet deze kenmerken op zichzelf die leiden tot sociale onveiligheid. Deze aspecten leiden tot een gebrek aan sociale cohesie in de buurt en dát veroorzaakt onveiligheid. Het verstevigen van sociaal kapitaal en sociale cohesie is dan de oplossing voor sociale veiligheid.

Opbouw van dit rapport

De twee strategieën zijn erop gericht om zowel professionals als burgers bij te laten dragen aan sociale veiligheid. Dit rapport is een verslag van een onderzoek naar de mogelijkheden, beperkingen en knelpunten van deze twee interventies op wijkniveau. Wat kunnen we leren van de praktijk van veiligheidsbeleid?

De centrale vragen in dit rapport zijn:

- 1 Wat zijn de uitgangspunten en veronderstellingen van de twee veiligheidsstrategieën: de samenhangende aanpak en het versterken van collectieve zelfredzaamheid?
- 2 Wat zijn de knelpunten, beperkingen en mogelijkheden hiervan?

Om deze vragen te beantwoorden, hebben we allereerst een literatuurstudie verricht. We hebben met name gezocht naar studies over de samenwerking tussen professionals op buurtniveau en studies naar interventies rond zelfredzaamheid. Deze studies blijken onvoldoende inzicht te geven in de knelpunten en (on)mogelijkheden van veiligheidsbeleid. Om de praktijk aan het woord te laten, hebben we daarnaast 27 sleutelfiguren geïnterviewd: politieagenten, gemeentelijke wijkcoördinatoren, opbouwwerkers en netwerkcoördinatoren. Ze zijn geselecteerd, omdat ze betrokken zijn bij interessante en veelbelovende projecten rond professionele samenwerking of burgerparticipatie. De sleutelfiguren is gevraagd naar het succes van de veiligheidsstrategie en naar de knelpunten, beperkingen en mogelijkheden. De meeste geïnterviewden zijn werkzaam in grote steden, vaak ook in achterstandswijken, waar de onveiligheid het grootst is. In verband met de vertrouwelijkheid van de gesprekken worden in de tekst de geïnterviewden niet bij naam genoemd. Wel zijn hun namen en functies opgenomen in een bijlage.

Het eerst volgende hoofdstuk gaat over *Het professionele perspectief: netwerken en cultuurverschillen*. Hierin wordt beschreven hoe de samenwerking tussen verschillende professionals vorm heeft gekregen in netwerken die een integrale aanpak beogen. In het eerste deel van dit hoofd-

stuk worden achtereenvolgens verschillende tekortkomingen besproken. Het tweede deel van het hoofdstuk besteedt aandacht aan de vraag hoe er wordt samengewerkt aan sociale veiligheid door de verschillende professionals in de wijk. Centraal staat de samenwerking tussen de zorg- en welzijnssector en de politie.

Daarna volgt hoofdstuk drie: *Wat kunnen burgers? De praktijk van collectieve zelfredzaamheid*. Hierin wordt de strategie van zelfredzaamheid besproken. Ook wordt gekeken naar drie projecten die in Nederland succesvol lijken te zijn. Wat kunnen we leren van deze projecten? Wat zijn de beperkingen en mogelijkheden van de strategie van zelfredzaamheid?

2 Het professionele perspectief: netwerken

2.1 Inleiding

Van samenwerking tussen professionals wordt veel verwacht in het lokale veiligheidsbeleid. In de nota *Naar een veiliger samenleving* (MvJ/BZK 2002) wordt gesproken over een onwenselijke versnippering van de krachten van instanties, mensen en middelen, met als gevolg een te geringe effectiviteit in het optreden, met name in de gebieden waar de problemen met betrekking tot veiligheid zich bij uitstek voordoen. Professionals van verschillende organisaties en diensten in buurten en wijken zouden hun krachten meer moeten bundelen in een samenhangende aanpak die een uitgekende mix is van repressieve en preventieve maatregelen. In de praktijk heeft deze samenhangende aanpak tot nu toe vooral vorm gekregen in tal van netwerken waarin vertegenwoordigers van verschillende professionele organisaties met elkaar samenwerken rondom een persoon, gezin of groep. Deze werkwijze wordt ook wel de integrale aanpak genoemd.

Het eerste deel van dit hoofdstuk gaat over die samenwerking in netwerken op buurt- en wijkniveau. Naast voordelen die de netwerkbenadering biedt, zoals meer samenhang en afstemming, blijken er ook kritiekpunten te zijn op het werken in netwerken. Ten eerste is er kritiek op het grote aantal netwerken in één gebied; een tweede kritiekpunt betreft de ongelijksoortige samenstelling van de netwerken; in de derde plaats is er kritiek op het vrijblijvende karakter van de netwerken en ten vierde richt de kritiek zich op de wijze waarop in de netwerken wordt omgegaan met vertrouwelijke informatie over cliënten.

Het tweede deel van dit hoofdstuk gaat in op de vraag hoe de verschillende beroepsgroepen die werken aan een veiliger buurt of wijk met elkaar samenwerken. Daarbij staat vooral de samenwerking tussen professionals uit de sociale sector en hun collega's uit het politieke en justitiële circuit centraal. Daarnaast worden twee knelpunten in het samenwerken aan sociale veiligheid besproken die enigszins op zichzelf staan: 1. het feit dat de politie door haar 24-uursbereikbaarheid met veel problemen te maken krijgt die thuishoren in de zorg- en welzijnssector, en 2. het jongerenwerk.

2.2 De netwerkbenadering

Er zijn op wijk-, buurt- en stadsniveau verschillende netwerken die zich met (een deel van) wijkveiligheid bezighouden. Een klein deel van de netwerken richt zich op de fysieke ruimte ('schoon en heel') en op woonoverlast, maar de meeste netwerken zijn georganiseerd rondom de zorg voor of aanpak van personen en groepen. Zo zijn er buurtnetwerken voor jeugdhulpverlening voor kinderen onder de twaalf jaar en boven de twaalf jaar, netwerken voor kinderen tot vier jaar, netwerken rondom de school, zorgnetwerken die zich op 'zorgwekkende zorgmijders' richten, netwerken voor de aanpak van *first offenders* en netwerken voor de aanpak van hardkernjongeren. De meeste netwerken komen volgens een vaste frequentie bij elkaar. Uit de literatuur (SCP 2003; Inspectie

Openbare Orde en Veiligheid 2004; Regioplan 2002 en 2004) komen verschillende kenmerken van de netwerkbenadering naar voren, waarvan als de belangrijkste geldt dat het de verkokering in de zorg en hulp tegengaat. In een netwerk werken instanties niet langer langs elkaar heen, maar proberen ze juist op basis van een gelijkwaardige inbreng te werken en een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de persoon, het gezin of de groep over wie het op dat moment gaat. Vervolgens spreken de netwerkpartners af wie welk initiatief neemt ten aanzien van de betreffende persoon of groep. Deze aanpak wordt de integrale benadering genoemd. Integraal wil (volgens Van Dale) zeggen 'alles omvattend in zijn geheel'. Om echt integraal te kunnen werken, moet een netwerk zich niet op een te brede doelgroep richten (Regioplan 2002). Dan zouden er namelijk zo veel verschillende organisaties en instellingen in het netwerk vertegenwoordigd moeten zijn, dat het een onwerkbaar situatie oplevert. De besluitvorming zou te veel tijd en overleg vragen. Een slagvaardig netwerk zou volgens onderzoeksbureau Regioplan uit niet meer dan acht personen moeten bestaan. In buurtnetwerken die zich op jongeren richten, zouden bijvoorbeeld in ieder geval de gemeente vertegenwoordigd moeten zijn (als regisseur van het lokale jeugd- en veiligheidsbeleid), de politie (als grootste signaleerder in het netwerk), Bureau Jeugdzorg (als toegang tot vele hulpverleningsinstanties waaronder ook de jeugdreclassering) en de lokale welzijnsinstelling (vanwege trajectbegeleiding en de inzet van ambulante werk).

2.3 Knelpunten

In de praktijk zijn er verschillende knelpunten in het werken in netwerken. Een eerste punt van kritiek, zo blijkt uit een onderzoek van het SCP (2003), is dat er soms te veel netwerken in één gebied zijn. Participeren in verschillende netwerken brengt een zware belasting met zich mee voor de deelnemers. Dit geldt vooral voor politie, Bureau Jeugdzorg, GGD, jeugdgezondheidszorg, basisonderwijs en jongerenwerk, die vaak via dezelfde persoon in verschillende netwerken vertegenwoordigd zijn. Hoe verder het jeugdbeleid in een gemeente ontwikkeld is, hoe complexer de netwerkvorming, ondervond het SCP. Soms zijn er zo veel netwerken in één gebied dat er iemand speciaal aangesteld moet worden om het overzicht te houden en voor de communicatie tussen de netwerken te zorgen. In een onderzoek naar sociale (on)veiligheid in Tilburg stuitte de strafrecht-deskundige Fijnaut eveneens op een 'ontzaglijke wirwar van overlegvormen'. Wordt er niet te veel overlegd, zo vraagt hij zich af in zijn slotbeschouwing (Fijnaut 2003). Het SCP pleit in zijn onderzoek naar lokaal jeugdbeleid voor een zuiniger inrichting van netwerken, met goed afgebakende taken. Partijen moeten goed doordinken waar en wanneer ze moeten samenwerken, en vooral ook wanneer dat niet nodig is. Dat zou de bestuurlijke drukte rond het beleid aanzienlijk verminderen (SCP 2003).

Een tweede kritiekpunt betreft de samenstelling van de netwerken, die soms tot problemen leidt. Dit is het geval wanneer een netwerk zowel uitvoerende als beleidsstrategische taken heeft (SCP 2003). Dit gaat voor de helft van de netwerken op. Het is dan voor instellingen lastig te bepalen

op welk niveau een vertegenwoordiger moet worden afgevaardigd naar het netwerk. Moet het iemand zijn die primair met de uitvoering bezig is of iemand die op kaderniveau de instelling aan bepaalde afspraken kan committeren? Ook is het in zo'n geval moeilijk om bij vergaderingen in het netwerk het niveau van het overleg te bepalen. Het SCP pleit er daarom voor om uitvoerende en strategische netwerken van elkaar te scheiden. Overigens blijken uitvoerenden – als het tenminste 'klikt' tussen de personen – beter met elkaar te kunnen samenwerken dan managers en directeurs. Als er gezamenlijke afspraken gemaakt moeten worden, beroepen deze laatsten zich nogal eens op de autonomie van hun instellingen. Niet geheel onbegrijpelijk overigens, want de organisaties worden soms heel verschillend bestuurd en gefinancierd. Justitiële instellingen worden bijvoorbeeld sterker afgerekend op kwantitatieve resultaten dan welzijnsinstellingen (Regioplan 2002). Maar ook al kunnen uitvoerenden beter samenwerken dan leidinggevendenden, voor structurele oplossingen moet je meestal bij de directies zijn. Een van de geïnterviewde sleutelfiguren zegt hierover: "Alle directies zijn bezig met het beheer van hun eigen organisaties, de uitvoerders in het netwerk komen er intussen niet uit."

Een derde knelpunt bij de netwerkbenadering heeft te maken met het feit dat netwerken in hun besluitvorming soms te vrijblijvend zijn. Ondanks het belang van een integrale benadering zijn netwerken in de praktijk dan toch te weinig bindend en daardoor niet integraal (SCP 2003, Regioplan 2002, Fijnaut 2003). Een van de voor deze studie geïnterviewde sleutelfiguren, die als coach en adviseur van de politie veel te maken heeft met netwerken, onderschrijft dat vrijblijvendheid een zwakte is van sommige netwerken. "Ze vergaderen en vergaderen. Er wordt een casus besproken en dan wordt gezegd: 'Eigenlijk zouden we dit en dit moeten doen', en dan houdt het op. Er worden nauwelijks afsprakenlijsten gemaakt en men roept elkaar niet ter verantwoording als een afspraak niet is nagekomen. Hoe vaak je in netwerken niet hoort: 'Ach ja, druk, druk, druk.' Dat gebeurt zo vaak en daar kunnen ze jaren mee weggelopen." Volgens deze coach zou het helpen als de netwerken een gemeenschappelijke strategie zouden afspreken. Een integrale aanpak betekent dat je in kaart brengt welke activiteiten er rondom een bepaald probleem of persoon plaatsvinden en welk onderdeel in het geheel je mist. Maar zonder gemeenschappelijke strategie zegt zoiets nog niet zo veel. Wat wil je met al die activiteiten? Waar streven we naar, wat willen we bereiken met dat gezin of met die straat of met die buurt of met die doelgroep? Pas de laatste tijd begint het inzicht een beetje te groeien dat het niet zo vrijblijvend moet zijn maar doelgerichter.

Privacy

Los van deze organisatorische knelpunten speelt bij de netwerkbenadering een probleem van heel andere aard: de omgang met het uitwisselen van cliëntgegevens. Omdat veel netwerken zich richten op problemen rondom personen of gezinnen, komt er veel privé-informatie van cliënten aan de orde in de casuoverleggen die het netwerk houdt. Deze uitwisseling van geregistreerde cliëntgegevens staat op gespannen voet met het recht op privacy, dat is vastgelegd in de Grondwet.

In de Wet bescherming persoonsgegevens is deze privacybescherming nader geregeld. Daarin staat onder meer onder welke voorwaarden persoonsgegevens aan derden mogen worden verstrekt. Op basis van deze wet heeft het ministerie van VWS spelregels opgesteld voor het uitwisselen van cliëntgegevens in netwerken (VWS 2003). De belangrijkste regel luidt dat een cliënt alleen in een netwerk mag worden besproken als deze daarvoor toestemming heeft gegeven aan de beroepskracht die zijn situatie wil inbrengen. Is die toestemming er niet, dan mag een cliënt alleen besproken worden als er sprake is van overmacht, wat dat ook moge zijn. Dit wat de regels voor de vrijwillige, niet-justitiële hulpverlening betreft. Voor de politie, vaste deelnemer aan dit soort netwerken, gelden eigen politieregels die zijn neergelegd in de Wet politie registers. De politie mag alleen informatie verstrekken binnen een gesloten circuit van justitiële partners, zoals de Raad voor de Kinderbescherming, maar niet aan partners buiten het justitiële circuit. Alleen in gevallen van zwaarwegend openbaar belang mag hierop een uitzondering worden gemaakt. Tot zo ver de theorie, de praktijk is anders. Uit onderzoek (Bulk 2002) naar de gang van zaken in buurtnetwerken blijkt dat professionals zelden toestemming vragen aan de betrokkene voor bespreking in het netwerk. Dat komt deels omdat zij de privacywetgeving niet kennen, maar vooral omdat deze wet het moeilijk maakt om praktisch en doeltreffend te werken. De netwerkers kiezen er dan bewust voor om de wet te overtreden, want als ze pas iets mogen doen als een betrokkene toestemming heeft gegeven, kan het soms zelfs te laat zijn. Natuurlijk zijn er ook professionals die zich wél aan de regels houden en niet over iemand overleggen zonder diens toestemming. Dit leidt soms tot grote irritatie van andere netwerkpartners. Een wijkagent: "Dan beginnen ze over de privacy en dat ik er niks mee te maken heb. Maar wat is het gevolg? Veel ouders zijn bekend bij allerlei zorginstellingen en overheidsdiensten, en shoppen daar naar hartelust. Dan zijn die kinderen op een gegeven moment twaalf jaar en dan komen ze allemaal met een onbesproken blad bij de politie terecht. Maar als je dan wat beter kijkt hoe het zit, zie je dat het in zo'n gezin een grote chaos is en dat dat veel eerder gesignaleerd had moeten worden, zodat er ingegrepen had kunnen worden."

Uit onze interviews met sleutelfiguren blijkt dat de wijkagenten het makkelijkst informatie verstrekken aan hun netwerkpartners. Dat komt omdat zij vaak als eersten merken dat er een probleem is met een jongere of een gezin. Zij willen dan zo graag dat er iets aan gedaan wordt, dat zij heel veel vertellen in de hoop de anderen in het netwerk van de urgentie te overtuigen. Dit wordt door onderzoek bevestigd (Bulk 2002). Daaruit blijkt bovendien dat opbouwwerkers en jongerenwerkers het terughoudendst zijn met informatie. Dit is opmerkelijk, omdat deze professionals niet onder de privacywet vallen. Dat komt doordat hun gegevens niet uit persoonsregistraties komen, maar op eigen waarnemingen berusten. Dat deze professionals toch zo terughoudend zijn met het doorgeven van informatie vloeit voort uit de vertrouwensrelatie die zij hebben met bewoners. Dat maakt hen huiverig om te veel aan anderen te vertellen (Bulk 2002).

De politie ervaart de regels omtrent privacy het meest als knelpunt (SCP 2003; VWS 2003). In de

interviews brengen wijkagenten dit punt ook steeds naar voren. Een van hen: "Bij de privacy geldt voor ons eigenlijk maar één regel: je mag niks zeggen. Ik mag alleen maar informatie ontvangen, niks geven. Maar zo kan ik niet werken. Die regel is echt een blok aan je been. Als politieman kan ik daardoor eigenlijk mijn werk niet goed doen." Net als veel van zijn collega's lapt deze wijkagent de regeling daarom vaak aan zijn laars. Hij neemt bijvoorbeeld met de huismeesters van de woningcorporatie in zijn werkgebied zijn dagrapporten door, zodat deze weten wat er speelt in en rondom de woningen. Hij krijgt ook veel informatie van hen terug. Een andere wijkagent vertelt dat hij laatst 'onder tafel' een lijstje met namen van de grootste Marokkaanse raddraaiers in zijn buurt aan een Marokkaanse bewonersgroep heeft gegeven met de vraag om eens voor hem uit te zoeken hoe het met hun gezinssituatie zit. Hartstikke illegaal, maar de bewonersgroep wilde het graag doen, omdat men zich daar ook zorgen maakte over de jongens, en de wijkagent wist geen andere manier om aan de informatie te komen: "Tegen hen zeggen ze het wel, tegen mij niet." Voor de aanpak van harde kernjongeren is het, zo legde een politieagent ons uit, helemaal van groot belang dat het netwerk over alle ter zake doende informatie kan beschikken. Dan blijkt namelijk pas in volle omvang wat zo'n jongere op zijn kerfstok heeft. Dat weet deze agent sinds hij een paar jaar geleden het dagboekje las, dat een harde kern een tijdje bijhield op verzoek van een wijkagent. "Het resultaat was schokkend. Uit dat dagboek bleek zonneklaar hoe deze jongere telkens door de mazen van het net wist te glippen door gebruik te maken van het feit dat verschillende instanties langs elkaar heen werkten en gaten lieten vallen. Het was duidelijk dat onze aanpak niet deugde." Het netwerk waarin deze politieagent participeert, maakt er geen geheim van dat het de privacywetgeving overtreedt. Men wil daarmee laten zien dat de huidige regelgeving niet werkbaar is. Een andere politieman: "Eigenlijk is het zo raar. Door die privacyregeling moeten wij in de netwerken samenwerken op een manier die illegaal is. Dat brengt wijkagenten in een enorm integriteitsprobleem." Op het ministerie van Justitie wordt momenteel gewerkt aan een herziening van de Wet politieregisters. Volgens een woordvoerder van het ministerie zal de nieuwe wet het makkelijker maken voor de politie om persoonlijke gegevens door te geven. Hoe de nieuwe regeling er precies uit zal zien, is op dit moment nog niet te zeggen. Overigens is het aan te bevelen (VWS 2003, Bulk 2002) dat elk netwerk een samenwerkingsovereenkomst op schrift stelt waarin de doelen van de samenwerking expliciet staan vermeld en waarin ook staat welke gegevens partners aan elkaar verstrekken en onder welke voorwaarden dat gebeurt. Bovendien lijkt het zinvol dat de netwerkpartners geregeld met elkaar bespreken welke persoonsgegevens voor hen zinvol zijn en welke niet. Over die laatste categorie hoeft men het dan in ieder geval niet meer te hebben.

2.4 Samenwerking tussen politie en welzijn

In deze paragraaf komt de samenwerking tussen de professionals die in buurt en wijk aan sociale veiligheid werken aan de orde. In de netwerken, maar ook daarbuiten, komen professionals uit de

sociale sector (maatschappelijk werkers, jongerenwerkers, opbouwwerkers) hun collega's van politie en justitie tegen. Hoe verloopt dat contact? Kunnen zij goed samenwerken of spelen verschillen tussen het preventieve circuit en het repressieve circuit hen parten?

Cultuurverschillen

In de meeste netwerken is de politie een vaste partner en een actieve ook. Wijkagenten – 'de oren en ogen van de straat' noemen zij zichzelf – merken vaak als eersten dat er ergens iets mis is. Zij brengen dat in hun netwerken in en proberen andere partners in het netwerk zo ver te krijgen dat deze actie ondernemen. Daarmee ligt het probleem niet langer op hun bordje. De politie vindt dat zij te veel tijd kwijt is met hulpvragen waar zij niet voor is en anderen wel. De oplossing zoekt de politie door in de netwerken als een makelaar mensen, instanties en oplossingen aan elkaar te koppelen. De makelaarsfunctie van de politie, noemt Van der Torre (1999) dit. Sinds het verschijnen van de beleidsnota *Naar een veiliger samenleving* (MvJ/BZK 2002) is de nadruk op dit makelen alleen maar groter geworden. Wijkagenten proberen zo veel mogelijk van wat zij in de buurt signaleren door te spelen naar andere partners in hun netwerken. Dat komt omdat de politie in de nota 'Naar een veiliger samenleving' kritiek kreeg vanwege het feit dat zij haar wettelijke plicht om hulp te verlenen te ruim zou uitvoeren. Dat zou leiden tot te veel gedogen en een te grote tolerantie jegens overlast en criminaliteit. In plaats daarvan moet de politie zich meer op haar handhavingstaak gaan richten en minder tijd besteden aan hulpverleners. Dit werd vervolgens vastgelegd in prestatiecontracten die het rijk met de politiekorpsen heeft afgesloten.

Uit de interviews met de sleutelfiguren blijkt dat de samenwerking tussen politie en andere partners in het buurtnetwerk niet altijd vlekkeloos verloopt. Over en weer is soms sprake van irritatie, ongeduld of domweg onbegrip. Wijkagenten zijn praktische professionals. Het zijn doeners. Ze horen van een probleem, stropen de mouwen op en gaan aan de slag. Ze zijn goed in improviseren, maar slecht in reflecteren. Hulpverleners en welzijnswerkers daarentegen denken veel na vergeleken met de politie, overleggen uitvoerig met elkaar, maken een plan en gaan dan meestal tot actie over. In de netwerken in de wijk botsen deze beroepsverschillen op elkaar. Onder wijkagenten bestaat veel ergernis over het gebrek aan daadkracht in de sociale sector en bij gemeenten. Een politiechef vertelde ons dat hij zijn mensen af en toe bijna moet dwingen om aan de netwerken te blijven deelnemen. Er wordt maar gepraat en gepraat en gepraat, zeggen zijn mensen. Alles wordt te veel genuanceerd, waardoor er nauwelijks meer tot handelen wordt overgegaan, omdat het zo complex is geworden. De wijkagenten voelen zich dan machteloos omdat er niks gebeurt. Uit de interviews blijkt ook dat de politieagenten zich ergeren aan welzijnswerkers die in hun ogen te veel achter hun computer zitten 'om het ene notaatje na het andere te schrijven'. Ze vinden hen te weinig outreachend, te veel verschanst achter het bureau en in het netwerk. Wel is het zo dat het totaalbeeld van de politie over de zorg- en welzijnssector minder negatief is dan vroeger. Een coach/adviseur die veel wijkagenten traint: "Ze vinden de sociale sector nog steeds

wel soft, maar ze realiseren zich ook dat ze zonder die sociale kant met een hoop problemen zouden zitten. Zeker de agenten die al wat langer met de sociale sector te maken hebben, waarderen de samenwerking.”

Omgekeerd hebben de zorg- en welzijnspartners soms moeite met de daadkracht van de politie. De politie denkt dat sociale integratie in een buurt af te dwingen is, zegt een opbouwwerker. “Ze vinden dat wij dat maar moeten regelen, ook al willen de bewoners niet. Maar voor ons is het contact met de bewoners juist cruciaal. Wij gaan in een straat of buurt niet zo maar iets doen zonder afstemming met de bewoners.”

Er zijn ook positieve ervaringen in de samenwerking tussen de sociale sector en de politie. Een buurtagent uit een grote stadswijk vertelt enthousiast over de samenwerking in zijn ‘zorgnetwerk’. De deelnemers hebben met elkaar afgesproken dat zij binnen de muren waarin het netwerk vergaard één dienst zijn. Qua functie en niveau zijn er grote verschillen, maar in het netwerk zijn ze gelijkwaardig en de communicatie is open. Een ander positief voorbeeld van samenwerking zijn de koppels opbouwwerker-wijkagent. In de jaren negentig hebben de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie en het Landelijk Centrum Opbouwwerk hier enige tijd mee geëxperimenteerd (Toenders 1999). In acht steden vormden een wijkagent en een opbouwwerker een koppel in problematische, onveilig wijken. De ervaring leert dat het welzijnswerk in zulke wijken nauwelijks meer voet aan de grond krijgt. Een wijkagent naast je helpt dan een stuk. Getweeën deden zij hun ronde door de wijk en probeerden samen met de bewoners allerlei problemen rond leefbaarheid en veiligheid op te lossen. Dat bleek goed te werken. De wijkagent stelde de grenzen en de opbouwwerker legde contact met de bewoners en probeerde hen meer bij hun buurt te betrekken. Beide professionals kregen zo een completer beeld van de buurt. Waar de wijkagent vroeger vooral naar de narigheid en criminaliteit keek en de opbouwwerker voortdurend naar actieve buurtbewoners zocht, gingen zij nu meer door dezelfde bril kijken. De wijkagent werd daardoor wat socialer en de opbouwwerker wat normatiever. Het project met de koppels is inmiddels afgesloten. Door de kerntakenbezinning bij de politie en de bezuinigingen in de welzijnssector zit een vervolg er niet in. Maar in verschillende steden (Zwolle en Deventer bijvoorbeeld) bestaat de samenwerking tussen opbouwwerker en wijkagent nog steeds.

Normatieve verschillen

Naast cultuurverschillen tussen politieke daadkracht en sociale reflexiviteit lopen ook in normatief opzicht de meningen in de twee beroepsgroepen soms uiteen. De gang van zaken bij de aanpak van hardekernjongeren is illustratief. Waar politie en justitie al snel vinden dat een jongere zijn laatste kans verbruid heeft en naar een rijksinrichting of tuchtschool moet, zijn partners als de Jeugdzorg, de jeugdreclassering of de Raad voor de Kinderbescherming vaker geneigd om de jongere nog een laatste kans te geven. Een ander voorbeeld betreft de uitvoering van taakstraffen van jongeren. Politie en justitie zijn voor een strenge aanpak – één keer niet komen: een waar-

schuwing. Een tweede keer niet komen: vrijheidsstraf. Degenen die op de uitvoering moeten toezien (Raad voor de Kinderbescherming, jeugdreclassering) zijn vaak milder en gunnen de jongere nog een kans. Dat lijkt hen uiteindelijk beter voor de jongere dan het alternatief van vrijheidsstraf. Er zijn nog andere terreinen waarop de politie haar partners van een meer normatieve beroepshouding probeert te overtuigen: woonoverlast bijvoorbeeld. Door het aanstellen van huismeesters zouden de woningbouwverenigingen veel meer zelf de overlast in de flats moeten oplossen, vindt de politie. Ze moeten hun bewoners door een systeem van straffen en belonen beter opvoeden. Een wijkagent: “De woningbouwvereniging is de probleemeigenaar van overlast in de woonomgeving, niet de politie. Wij zijn geen haarlemmerolie. Geef de mensen die daar wonen maar huurverlaging als ze goed meewerken en dingen in de gaten willen houden op hun galerij. En bestraf degenen die overlast veroorzaken. Spreek ze aan op asociaal gedrag, zoals geluidsoverlast en vuilniszakken naar beneden gooien, en maak daar ook melding van. Zet ze uit hun woning na een bepaald aantal misdragingen.” Andere geïnterviewde wijkagenten wezen erop dat bewoners zelf ook graag willen dat er duidelijke grenzen zijn. Als je die grenzen niet duidelijk handhaaft, bouw je als professional geen respect op bij die bewoners. “Dan word je een welzijnswerker van wie ze zich niks hoeven aan te trekken omdat hij toch altijd alles goedvindt.” Overigens vinden ook professionals uit de zorg- en welzijnssector zelf steeds meer dat zij zich normatiever mogen opstellen. In de praktijk zijn daar ook verschillende voorbeelden van, zoals de stadsetiquette in Rotterdam, die in hoofdstuk 3 aan de orde komt, en het ambulante jongerenwerk in de Utrechtse wijk Kanaleneiland, dat zichzelf tegenwoordig als normatief presenteert. Daarmee wordt bedoeld dat de jongerenwerker ook als opvoeder fungeert en moet proberen normen en waarden over te brengen (Bochart en Buijse 2003).

Het afvoerputje

Een specifiek probleem in de samenwerking tussen de politie en de zorg- en welzijnssector, dat niet over culturele of normatieve verschillen gaat, is wat ze bij de politie ‘het afvoerputje’ noemen. Daarmee wordt bedoeld dat er veel problemen bij de politie terechtkomen die daar niet thuishoren. Dat komt omdat de politie een 24-uursbereikbaarheid kent, terwijl de zorg- en welzijnssector meestal kantoortijden heeft. Alle geïnterviewde wijkagenten melden dit probleem. Een wijkagent: “Heel veel problemen waar wij niks mee kunnen, stromen bij ons in de put. Op tijdstippen waarop we niet kunnen terugvallen op instellingen. Het is altijd ‘s avonds of ‘s nachts of in de weekenden.” Het grootste probleem zijn de zorgwekkende zorgmijders en mensen die in een crisis verkeren. In een stad als Amsterdam is dat tegenwoordig goed geregeld met Vangnet en Advies, een afdeling van de GG&GD die op afroep van de politie 24 uur per dag crisisinterventie verleent. Maar in veel andere steden bestaat zo’n vorm van opvang niet en moet de politie het buiten kantooruren vaak alleen opknappen. In de nota *Naar een veiliger samenleving* wordt benadrukt dat gemeenten moeten zorgen dat andere instanties dan de politie dit soort crisisopvang moeten

regelen. Het valt tenslotte onder de lokale Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ). Ook verschillende korpschefs en bijvoorbeeld het hoofd van het Amsterdamse Vangnet en Advies brengen al langere tijd naar voren dat er per politieregio één ingang naar de hulpverlening moet komen, die 7 x 24 uur verantwoordelijk is voor alle hulpvragen die bij de politie binnenkomen. Dan is de politie niet langer het afvoerputje van de samenleving.

Jongerenwerk

Een laatste knelpunt in de samenwerking op het gebied van wijkveiligheid betreft tot slot het jongerenwerk. Zowel de politie als welzijnsprofessionals en gemeenteambtenaren noemen het jongerenwerk veelvuldig als knelpunt in het samenwerken aan sociale veiligheid in de buurt. Het gaat steeds om de volgende twee knelpunten: 1) er is zowel kwantitatief als kwalitatief sprake van een tekort in het jongerenwerk, terwijl er vanuit preventief oogpunt gezien juist veel behoefte is aan jongerenwerk; 2) politie en gemeente vinden dat jongerenwerkers in jongerencentra zich te laagdrempelig en vrijblijvend opstellen, waardoor overlast en incidenten rondom de jongerencentra in de hand gewerkt worden.

Het tekort aan gekwalificeerde jongerenwerkers is terug te voeren op bezuinigingen in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. In diezelfde tijd werd de specifieke hbo-opleiding voor jeugdwelzijnswerk opgeheven. Op universiteiten verdween bovendien de studie sociale pedagogiek. De hbo-opleiding Culturele Maatschappelijke Vorming (CMV) die daarna ontstond, richt zich op breed inzetbare welzijnswerkers, niet specifiek op jongerenwerk. Het verlies aan jongerenwerkers werd opgevangen door mensen met een lagere opleiding of door ID'ers, veelal afkomstig uit de doelgroep zelf (60%). Zowel kwantitatief als kwalitatief was er dus sprake van achteruitgang (Zuithof 2003). Dit leidde ertoe dat veel jongerenwerkers niet opgewassen waren tegen de problemen in het werk. Zij stonden er vaak in hun eentje voor en zij legden nauwelijks regels of beperkingen op aan de jongeren in de jongerencentra. Het gevolg was dat de jongeren zelf regelmatig de dienst uitmaakten en niet de jongerenwerkers. Het 'inpendige' jongerenwerk kreeg daardoor een slechte naam. Het animo om jongerenwerker te worden, dat al niet zo groot was, werd nog geringer en het verloop onder de jongerenwerkers groeide. In de grote steden zit een jongerenwerker momenteel gemiddeld negen tot vijftien maanden op dezelfde plek (Kooijman 2002). In heel Nederland zijn slechts 1700 jongerenwerkers (Noorda 2002). Ter vergelijking: alleen al voor de periode 2002-2006 komen er 4000 politieagenten bij.

Het merendeel van de geïnterviewde sleutelfiguren (alle politiemensen en alle gemeenteambtenaren) maakt melding van problemen in de samenwerking met het jongerenwerk. Het gaat hen om de jongerenwerkers die inpendig werken in jongerencentra. Zij willen, zeggen de sleutelfiguren, veel te graag de jongeren in het buurthuis houden, zelfs als dat veel problemen oplevert. Hun kritiek komt erop neer dat deze jongerenwerkers zich te weinig normatief opstellen ten aanzien van de jongeren. Iedereen mag binnenkomen, ook degenen die het al diverse keren hebben verbruid.

Door de nadruk op laagdrempeligheid zijn pasjes, camera's, portiers en het handhaven van bepaalde regels onbespreekbaar voor de jongerenwerkers. Dit leidt tot irritatie bij de politie, die juist voorstander is van het weren van overlastveroorzakende jongeren uit het jongerencentrum en die daarover graag duidelijke afspraken wil maken met het jongerenwerk. De verstandhouding tussen jongerenwerkers en politie was altijd al moeizaam, omdat de jongerenwerkers bang zijn hun vertrouwensrelatie met de jongeren te verliezen als zij zich te veel op één lijn stellen met de politie, maar door dit verschil in benadering is de relatie nog meer verslechterd. Ook de gemeente heeft problemen met de houding van sommige inpandige jongerenwerkers. Een coördinator jeugd en veiligheid: "Zij werken nog vanuit de oude opvatting dat iedereen welkom is, maar zo is het niet meer. Het is tijd dat zij een pedagogisch beleid neerzetten en duidelijk maken dat etterbakken er niet in komen. Dat zij zich zo opstellen heeft te maken met een gebrek aan professionalisering." De subsidie terugtrekken heeft geen zin, vindt deze gemeenteambtenaar. Want nieuwe jongerenwerkers vinden is vanwege het tekort niet haalbaar. Een collega in een andere stad trok een andere conclusie. "Bij ons wordt het jongerenwerk in soosverband afgebouwd. Wij vinden het een achterhaalde vorm van werken. Er is de hele tijd ellende mee. De jongerenwerkers worden voortdurend geterroriseerd door jongeren die niet binnen mogen en dan geven ze maar weer toe. Zij zouden als volwassenen moeten uitstralen dat je niet moet doen wat niet mag. Maar dat kunnen of willen ze niet."

Toch zijn we ook op initiatieven gestuit die misschien op een kentering wijzen. De Stichting Welzijn Noord in Rotterdam werkt, daartoe krachtig gestimuleerd door de deelgemeente, sinds voorjaar 2004 met een gesloten pasjessysteem met tourniquet (Miero 2004, Zuithof 2004). Hier heeft men dus gekozen voor een vorm van gesloten jongerenwerk in plaats van de open variant. Om de regie stevig in handen te houden, is een goede relatie met de gemeente en de politie vereist, zeggen de jongerenwerkers nu. Bij incidenten wordt voortaan meteen de politie ingeschakeld. In de Utrechtse wijk Kanaleneiland heeft het jongerenwerk zelf de keus gemaakt om zich normatiever op te stellen jegens de jongeren (Bochartd en Buijze 2003). Daarbij heeft in Kanaleneiland de afgelopen jaren het straatwerk een prominentere plaats gekregen ten koste van het inpandige werk. Ambulante jongerenwerkers proberen op straat contact te leggen met jongeren en samen met hen oplossingen te zoeken voor problemen waarmee de jongeren zitten. Dit type jongerenwerkers doet ook aan vroegsignalering. In Kanaleneiland werken jongerenwerkers bijvoorbeeld in het project Jeugd op Straat samen met de politie. Aan de hand van signalen van buurtbewoners en de wijkagent proberen zij jongeren op te sporen die aan het begin staan van hun criminele carrière en hen in een of ander leer- of werktraject te krijgen.

In verschillende gemeenten groeit het besef dat het onder meer in verband met sociale veiligheid de moeite waard is om in jeugd- en jongerenwerk te investeren. Dat blijkt uit een onderzoek van het SGBO, het onderzoeksbureau van de VNG (Van Griensven en Smeets 2003). De meeste in dat onderzoek ondervraagde gemeenten zeggen dat ze iets willen doen aan versterking van het werk.

Of dat werkelijk zal gebeuren, is de vraag. De gevolgen van het bezuinigingsbeleid van Balkenende II waren ten tijde van het onderzoek nog niet ten volle te overzien. Of het gebeurt op de wijze waarop de deelgemeente in Rotterdam Noord het aanpakte: daar werd het volwassenen- en vrouwenwerk geschrapt waardoor men de formatie voor het kinder- en jongerenwerk flink uitbreiden (Zuithof 2004). Een andere impuls is wellicht te verwachten van het Landelijk Ontwikkelingsproject Jongerenwerk, Innovatie en Kwaliteitsverbetering (LOJIK). Dat is een initiatief van vijf grote organisaties op het terrein van jeugdwelzijn om methodieontwikkeling, opleiding en scholing, imagoverbetering en de opzet van een beroepsorganisatie te verbeteren (zie: www.jeugdwerker.nl).

3 Wat kunnen burgers? De praktijk van collectieve zelfredzaamheid

Uit onderzoek van het SCP (2002a) blijkt dat maar liefst driekwart van de bevolking vindt dat de overheid te weinig aan veiligheid doet. Maar driekwart van de bevolking zegt ook dat veiligheid een zaak is van burgers zelf. Ging het vorige hoofdstuk over wat de professionals kunnen doen, dit deel gaat over de vraag wat burgers zelf kunnen doen. Het gaat daarbij vooral om burgers in de vierde rol: de rol van zelfredzame. Wat zijn de (on)mogelijkheden van de strategie van zelfredzaamheid? Wat kunnen we verwachten van burgers op het terrein van veiligheid? Zijn er in Nederland interessante projecten rond zelfredzaamheid en welke knelpunten en succesfactoren komen daaruit naar voren?

3.1 De theorie van collectieve zelfredzaamheid

Sociaal kapitaal draagt bij aan veilige buurten, stelt de socioloog Putnam. Hij bouwt daarmee voort op een groot aantal Amerikaanse studies waaruit naar voren komt dat sociale onveiligheid – zowel subjectief als objectief – verklaard kan worden door een geringe sociale cohesie in de buurt (Sampson 1997, zie ook Bursik en Grasmick 1993). In Nederland komen onderzoekers tot eenzelfde conclusie. Belangrijk is het SCP-rapport *Zekere banden* (2002b). In wijken met een hoog percentage allochtonen en een hoge verhuismobiliteit is de objectieve en de subjectieve onveiligheid groter, zo blijkt daaruit. Maar dat komt volgens de onderzoekers niet werkelijk door het percentage allochtonen of verhuizingen. Het punt is dat dit leidt tot minder contacten tussen mensen, minder sociale controle en minder gevoelens van gezamenlijke verantwoordelijkheid, en dat vergroot de onveiligheid. Ook Van Dijk et al. (2000) komen tot een dergelijke conclusie: de kwaliteit van sociale relaties in een wijk of buurt verklaart zowel de objectieve als subjectieve sociale veiligheid.

Deze theorie van sociaal kapitaal is in strijd met twee andere benaderingen van onveiligheid. Ten eerste ontkracht de theorie van sociaal kapitaal de stelling dat onveiligheid verklaard kan worden door sociaal-economische kenmerken van een buurt. Dus: ‘arme buurten zijn onveilig’ is niet per se waar. Een illustratie daarvan is dat wanneer een wijk wordt opgeknapt, in de eerste jaren daarna de criminaliteit toeneemt, ook als middenklassegezinnen de wijk intrekken. Ook verhuizingen in goede buurten leiden tot sociale onveiligheid, simpelweg door verminderde sociale cohesie, zo blijkt uit het proefschrift van Van Wilsem (2003).

Ten tweede plaatst de these van sociale cohesie een kanttekening bij de aanname dat verloederding leidt tot onveiligheid, de *broken window* theorie (zie ook Vanderveen 2002). Volgens deze theorie geven verloederde buurten een signaal af dat bewoners onverschillig staan tegenover wat er in de wijk gebeurt. Bij incidenten zouden zij zich afzijdig houden of de politie bellen. Daarom zetten veel overheden in op schoon, heel en veilig. Nederlandse onderzoekers (Van Dijk 2001, SCP 2002b) ontkrachten de directe relatie tussen verloederding en sociale onveiligheid: het beleidsmotto

'schoon, heel en veilig' is volgens hen geen logisch trio. Volgens Van Dijk et al. (2000) zijn vernielde telefooncellen en bus- of tramhokjes – de fysieke verloedering – minder van belang dan wordt aangenomen. Sociale contacten zijn veel belangrijker. Bovendien is onduidelijk wat precies de verklarende factor is. Het gebrek aan formele en informele sociale controle kan immers tot zowel verloedering als tot criminaliteit leiden (zie SCP 2002, Vanderveen 2002). Zij zoeken de verklaring voor onveiligheid (objectieve en subjectieve) vooral in het ontbreken van sociale relaties in een buurt. Natuurlijk is ook de theorie van sociaal kapitaal beperkt: het gaat alleen over de afwezigheid van sociale controle. En voor een misdrijf heb je tenminste nóg twee componenten nodig (en twee theorieën), namelijk een dader en een doel: iemand moet het criminele pad op willen en er moet iemand te bestellen of iets te vernielen zijn. Sociaal kapitaal gaat vooral over een derde component: de afwezigheid van de bewaking van doelen. Sociale controle kan criminaliteit in bepaalde wijken dus wel tegengaan, maar kan crimineel gedrag niet uitbannen (Van Wilsem 2003, Bursik en Grasmick 1993).

Wat opvalt is dat niet altijd duidelijk is welk soort sociale relaties de gevoelde en daadwerkelijke sociale onveiligheid verminderen. De termen 'kwaliteit van sociale relaties', 'sociale cohesie' en 'sociaal kapitaal' kunnen verschillende betekenissen hebben. Bij het SCP-onderzoek (2002b) gaat het met name over 'de mate waarin buurtbewoners onderling sociale contacten onderhouden, de kwaliteit die zij aan die contacten toekennen, wie er medeverantwoordelijk is voor het leefklimaat in de buurt en de mate waarin zij zich er thuis voelen en hun gehechtheid aan de buurt' (p. 322, 333). Van Dijk et al. (2000) spreken over sociale contacten. Anders gezegd: de aanwezigheid van *weak ties* – de term is van de Amerikaanse socioloog Granovetter – is belangrijk (Van Wilsem 2003).

Toch blijkt uit Amerikaans onderzoek dat alleen contact hebben niet voldoende is. Het opheffen van anonimiteit en elkaar vertrouwen is wel een belangrijke conditie voor sociale veiligheid, maar dat is niet voldoende. Volgens Sampson et al. (1997) is *collective efficacy* – collectieve zelfredzaamheid – de cruciale term. Dat houdt in dat er vertrouwen is tussen buurtbewoners én dat er bereidheid is om te interveniëren voor het gezamenlijke belang. De veiligheid in buurten bleek het grootst wanneer burgers ingrepen als ze zagen dat (andere) kinderen zich misdroegen. Vertrouwen alleen is dus niet genoeg; mensen moeten ook sociale controle willen en durven uitoefenen. Sociaal kapitaal is stap één, collectieve zelfredzaamheid stap twee. Daarom is collectieve zelfredzaamheid een nauwkeuriger beleidsdoel dan sociaal kapitaal. Dat is een belangrijke conclusie voor veiligheidsbeleid. Met goede contacten en ontmoetingsmogelijkheden ben je er nog niet. Alleen als mensen ook *willen* en *durven* ingrijpen, kan sociale veiligheid verbeterd worden.

3.2 De praktijk van collectieve zelfredzaamheid

In Nederland zijn er talrijke projecten op het terrein van sociale cohesie. Welzijnswerkers proberen iedereen met elkaar aan de praat te krijgen: burens onderling, ouderen en jongeren, buurtonderne-

mers en hangjongeren. Met het oog op de theorie zijn die initiatieven het interessantst die impliciet of expliciet gebaseerd zijn op collectieve zelfredzaamheid. Het gaat dan om interventies die niet alleen gericht zijn op het verbeteren van de sociale cohesie maar die ook 'ingrijpen' als doel formuleren. Dergelijke initiatieven zijn niet wijdverspreid, maar er bestaan er ten minste drie: buurtbemiddeling, stadsetiquette en de Marokkaanse buurtvaders. Op deze projecten zal dieper worden ingegaan. Deze projecten zijn tevens geselecteerd omdat ze goed gedocumenteerd zijn, er wetenschappelijke studies naar zijn verricht en ze een landelijke uitstraling hebben of een landelijke praktijk kennen.

De onderzoeksvragen luiden: in hoeverre zijn deze projecten succesvol in de praktijk, wat zijn de struikelblokken in de uitvoering van deze interventies, wanneer zijn deze projecten effectief? Met het oog op deze vragen zijn bestaande onderzoeken en evaluaties geanalyseerd (o.a. Diekstra 2002, De Meere. 2004, Peper 1999, LEB 2004, Van Gemert 2002, De Jong en De Haan 2000). Daarnaast zijn aanvullende interviews afgenomen met professionals en leidinggevendenden van deze drie interventies, de al eerder vermelde sleutelfiguren.

Buurtbemiddeling

Het project buurtbemiddeling houdt in dat onder leiding van twee onafhankelijke, onpartijdige vrijwilligers wordt geprobeerd om te bemiddelen in conflicten tussen burens of personen uit een buurt (LEB 2001). De nadruk ligt daarbij op het versterken van sociale vaardigheden van mensen om met onderlinge conflicten om te gaan. Andere doelen die genoemd worden zijn: een discussie aangaan over waarden en normen, het vergroten van sociale cohesie, *empowerment* van buurtbewoners en het voorkomen van escalatie tot strafbaar gedrag. Buurtbemiddeling moet de betrokkenheid van bewoners bij hun eigen leefomgeving vergroten (Gunther Moor 2003).

Buurtbemiddeling is ontstaan in navolging van de San Francisco Community Boards. Begin jaren negentig waren er pilotprojecten in Rotterdam, Zwolle en Gouda. Na een positieve evaluatie (Peper 1999) zijn er inmiddels door het hele land 51 projecten buurtbemiddeling. Soms werken deze projecten volgens een stedelijk model, soms volgens een buurtmodel, zoals in Rotterdam. In het laatste model is de binding met de buurt groter. Bemiddelaars worden dan geworven in de buurt (LEB 2004).

De 500 vrijwilligers zijn het hart van het project (LEB 2004). Zij moeten een afspiegeling vormen van de wijk en worden geselecteerd omdat ze in staat zijn een neutrale uitgangspositie in te nemen. Zij krijgen ook een training. Verzoeken tot buurtbemiddeling krijgt de coördinator (een betaalde kracht) meestal van de politie of de woningcorporatie. Twee vrijwilligers gaan vervolgens samen op (intake)gesprek bij de 'veroorzakers' van het conflict. Daar horen ze aan wat de problemen zijn en zoeken naar de achterliggende belangen. Daarna kan *mediation* volgen: een ontmoeting tussen de partijen waarbij de bemiddelaars een strakke methodiek hanteren. Als de bemiddeling met succes wordt afgerond wordt vaak een intentieverklaring opgesteld die de burens ondertekenen.

Vorig jaar kreeg de buurtbemiddeling 3000 meldingen (LEB 2004). Uit eerdere evaluaties blijkt dat in de meeste gevallen (60 procent) buurtbemiddeling effect heeft – de ruzie wordt opgelost of er is ten minste communicatie tussen de bureaus (Peper 1999).

Stadsetiquette/mensen maken de stad

De stadsetiquette houdt in dat bewoners onderling afspraken maken over hun straat. Meestal gaat dat over de rommel op straat en overlast door jongeren. Het idee is dat als die afspraken er zijn, mensen elkaar daarop kunnen aanspreken. Het project is ontstaan in Rotterdam, waar wethouder Meijer (GroenLinks) de psycholoog Diekstra de opdracht gaf te kijken of deze methode zou kunnen bijdragen aan meer ontspannen verhoudingen in de straten van Rotterdam. Het wordt nu verder ontwikkeld onder de noemer 'Mensen maken de stad'. De stadsetiquette vertrekt letterlijk vanuit het concept van *collective efficacy*: de buurt wordt beter wanneer mensen vertrouwen hebben in elkaar én elkaar durven aanspreken. Maar dan moeten er wel op straat of op buurtniveau regels zijn afgesproken en de bewoners moeten getraind zijn in vaardigheden om elkaar aan te spreken. Diekstra benadrukt dat het geen beschavingsoffensief is. "Het is niet zo dat sommige mensen hun beschaving hebben verloren en dat anderen nog weten wat beschaafd is. Mensen stellen samen vast hoe ze de straat veilig, verantwoordelijk en leefbaar willen maken" (Kremer 2003).

De stadsetiquette is geïntroduceerd in 2000. Inmiddels wordt in vier stadsdelen in Rotterdam gewerkt met de methode. Tegelijkertijd wordt gekeken of de stadsetiquette effectief is. Daartoe wordt gebruik gemaakt van een wetenschappelijk design. Er zijn in elk stadsdeel drie straten uitgekozen waar metingen worden verricht naar de mate van samenhang. Daarvoor is een zogenoemde straatladder ontwikkeld: zo staat -2 voor agressief, -1 voor vermeden, 0 voor onverschilligheid, +1 voor niet vermijden van contact en +3 voor actief contact maken. De hoogste score op de straatladder is +7. Dat betekent dat de straat een gemeenschappelijke agenda maakt en onderling en met instellingen een sociaal contract sluit dat wederzijdse spanningen regelt en ondersteunt. Er zijn in elk stadsdeel drie straten gekozen die scoorden op 0, 1 en 2. Gekeken wordt of ze na de pilot een treetje hoger op de ladder zijn gekomen.

Het project gaat als volgt. Een jongerenwerker en een opbouwwerker gaan bij alle mensen langs de deur om een vragenlijst te laten invullen over sociale veiligheid en sociale cohesie. Zo ontstaat een beeld van hun ergernissen en verwachtingen. Daarna krijgen de buurtbewoners een uitnodiging voor een buurtbijeenkomst om afspraken te maken over de straat. Ook wordt geprobeerd om een groep actieve bewoners te formeren, een gangmakersgroepje. Op straat worden activiteiten georganiseerd, waardoor alle bewoners weten wat er speelt. Het doel is om afspraken te maken waar de meeste buurtbewoners hun handtekening onder willen zetten, en de gemeentelijke diensten worden verzocht om het contract te tekenen. Ten slotte krijgen de buurtbewoners een bedrag om vrij te besteden aan iets wat de buurt ten goede komt. Na dit project, waar 12

straten bij betrokken zijn, moeten volgens het collegeprogramma van Rotterdam in 2006 150 straten een contract hebben tussen burgers onderling en met de instellingen (Gemeente Rotterdam 2003, De Meere et al. 2004).

De Marokkaanse buurtvaders

De Marokkaanse buurtvaders zijn een fenomeen dat veelvuldig de landelijke pers haalt. De eerste groep is ontstaan in Amsterdam, Overtoomse Veld. Na de rellen tussen politie en Marokkaanse jongeren in 1998 besloten een aantal Marokkaanse mannen, die lid waren van de zelforganisatie Al Mawadda, de handen ineen te slaan. Ze waren getergd door de negatieve publiciteit over hun wijk. Met name het idee dat Marokkanen geen goede opvoeders zouden zijn, stak hen. De Marokkaanse buurtvaders in Overtoomse Veld bestaan uit ongeveer twintig mannen die dagelijks op gezette tijden op straat patrouilleren. Ze spreken Marokkaanse jongens aan op hun gedrag. Hun doelstelling luidt: 'De buurtvaders willen de positieve kanten van sociale controle in de wijk aanwakkeren en uitoefenen. Ze willen de veiligheid in de buurt vergroten, door de jeugd aan te spreken op verkeerd gedrag en hen te corrigeren' (B&A). Dat doen ze vooral samen met de politie en de gemeente.

In de jeugdcultuur zijn voor jongeren veel prikkels en verlokkingen en is er weinig sociale controle. Het idee achter de buurtvaders is, schrijven De Jong en De Haan (2000), dat er in het publieke domein tal van locaties zijn waar jongeren zich gemakkelijk aan ouderlijke supervisie kunnen onttrekken. In een dergelijke situatie is het essentieel dat *place managers* in plaats van ouders toezicht op hen houden en grenzen stellen aan hun gedrag. Door hun aanwezigheid kunnen de buurtvaders tegenwicht bieden aan de verleidingen waaraan de jeugd is blootgesteld. De buurtvaders beroepen zich hiermee op hun oude Marokkaanse cultuur, waarin de collectieve gerichtheid van de opvoeding en de solidariteit tussen ouders en buurtbewoners centraal staat.

De buurtvaders in Amsterdam hebben in 2000 de Hein Roethofprijs gewonnen en nog verschillende andere prijzen. Als gevolg van de publiciteit daarover hebben de buurtvaders busladingen Marokkaanse mannen en welzijnswerkers ontvangen, die vervolgens in het hele land buurtvaderprojecten hebben opgezet. Vaak, zo blijkt uit onze zoektocht door het land naar andere buurtvaderprojecten, zijn die projecten minder intensief en omvangrijk – er zijn minder buurtvaders bij betrokken en er wordt niet dagelijks maar tweewekelijks door de wijk gelopen. Twee andere projecten waar wij op bezoek zijn geweest, zijn opgezet in samenspraak met het welzijnswerk en niet, zoals in Amsterdam, met de politie. Wel zijn er altijd contacten tussen politie en buurtvaders.

De bovenstaande projecten veronderstellen een toename in sociale veiligheid via meer buurtbetrokkenheid, maar of dat werkelijk zo uitpakt, valt moeilijk te bewijzen. Zelfs als de feitelijke criminaliteit zou verminderen of mensen zich veiliger zouden voelen in de wijk, blijft het altijd de vraag of dit toegeschreven kan worden aan de burgerinitiatieven. Daarom volgt hier geen analyse van de

feitelijke kracht van de these van sociaal kapitaal. Wel geven de projecten belangrijke aanwijzingen voor de theorie van collectieve zelfredzaamheid in de Nederlandse veiligheidscontext. Wat zijn de (on)mogelijkheden van deze veiligheidsstrategie: drie lessen.

3.3 De eerste les: de beperkte maakbaarheid van sociaal kapitaal

Daar waar sociale cohesie het meest noodzakelijk is, is het heel moeilijk om het op te bouwen. Dat is de eerste – ironische – les. Sociale cohesie kan alleen ontstaan als er al een beperkte mate van betrokkenheid aanwezig is.

Dat ondervonden de professionals die met de stadsetiquette aan de slag gingen. Hoewel de stads-etiquette in veel straten leidde tot samen afspraken maken en activiteiten organiseren, was dit nauwelijks het geval in straten die het laagst scoorden op de straatladder (onverschilligheid). Die kwamen zelden een treetje hoger te staan. Wellicht – zo meldden de sleutelfiguren – moet het ambitieniveau hier beperkt zijn. Bijeenkomsten beleggen bleek hier lastig en ook het enthousiasmeren van gangmakers lukte niet goed. Stadsetiquette lijkt daarom effectiever in straten waar al wat sociale contacten zijn. Met name instabiele straten waar veel doorstroom is, zijn een probleem voor het opbouwen van sociaal kapitaal, zegt een sleutelfiguur: “In deze straat staat een huis waar in een half jaar tijd drie verschillende mensen kwamen wonen. Het is echt een heel slechte woning. Iedereen die er in komt, wil meteen weer weg. En die mensen doen heus niet mee met de stadsetiquette.”

Ook de sleutelfiguren die betrokken zijn bij de buurtvaders zeggen dat het project alleen kan slagen als de bewoners niet te veel wisselen: hoe kunnen ze anders de jongens leren kennen en hun ouders aanspreken? Het moet een vrij kleine en stabiele wijk zijn. De buurtvaders zijn een succes, zeggen de sleutelfiguren, omdat ze de jongens én hun ouders kennen. Bij buurtbemiddeling speelt de kwestie ook. Zo vertelt een van de geïnterviewden: “Soms vraag ik me af of je in instabiele wijken met veel problemen het middel buurtbemiddeling wel moet inzetten. Als je dolgraag wilt verhuizen, heb je geen zin om te investeren in een relatie met je buren.”

Het is de tragiek dat daar waar sociaal kapitaal het meest nodig is, het heel moeilijk is om op te bouwen. Juist in onveilige wijken bestaat de kans dat bewoners zich terugtrekken uit wantrouwen en angst om slachtoffer te worden, schrijven Bursick en Grasmick (1993). Zo ontstaat een neerwaartse spiraal: wantrouwen en lage sociale cohesie leiden tot hogere criminaliteit; hogere criminaliteit leidt tot wantrouwen en lage sociale cohesie (Putnam 2000). De meeste buurtprojecten ontstaan dan ook spontaan in buurten waar al sociaal vertrouwen en netwerken zijn, namelijk waar de (hoger opgeleide) middenklassegezinnen wonen. Overigens moet ook daar nooit te veel verwacht worden. Hoogstens 10 tot 20 procent van de buurtbewoners doet mee en de meeste buurtpreventieprojecten is maar een kort leven beschoren (Bursick and Gramsick 1993, De Jong en De Haan 2000).

Wat kan de overheid doen?

Wat betekent de beperkte maakbaarheid van sociaal kapitaal voor overheidsbeleid? Kan de overheid hier niets aan doen? Toch wel. De overheid kan op een indirecte manier een bijdrage leveren door te zorgen voor een minimum aan sociale cohesie.

In de eerste plaats door een fysiek en sociaal-economisch beleid te voeren dat de verhuismobiliteit vermindert. Dat betekent bijvoorbeeld dat de gemeente kan zorgen voor goede huizen en werkgelegenheid in de buurt, en een goed voorzieningenniveau. Dan blijven mensen in hun buurt wonen. “Toch zullen er in steden altijd straten zijn waar onverschillige passanten leven”, zegt Diekstra, de architect van de stadsetiquette. Hij noemt dat in een interview met ons ‘hotelstraten’. “Mensen zijn hier op doortocht. Ze weten dat ze weer weggaan en ze willen dat ook. Ze hebben geen zin om een spade in de grond te steken om hun straat te laten bloeien. Dat is een rationele beslissing.” “Misschien”, zegt Diekstra, “moet een stad dat in sommige straten accepteren en daar ook haar beleid op afstemmen. Bijvoorbeeld door alleen de basisorde te handhaven. In andere gebieden moet men dan kiezen om juist wel te investeren, maar niet alleen op sociaal gebied, ook fysiek en economisch. Gemeenten moeten die keuze maken. Welke straten behoeven investeringen, welke straten zullen altijd hotelstraten blijven?”

Ten tweede is het van belang dat de overheid optreedt – ook op het terrein van ‘schoon, heel en veilig’. Dat lijkt een vreemde conclusie. Uit de bovenstaande onderzoeken blijkt immers dat in een ‘schone’ en ‘hele’ wijk burgers zich niet per se veiliger voelen. Sociale contacten zouden belangrijker zijn dan fysieke verloedering. Maar, zeggen de meeste sleutelfiguren, inzet van de gemeente vergroot wel het enthousiasme van burgers om zich ook zelf in te zetten voor sociale veiligheid. Waarom zou je als straat afspraken maken als de gemeente en de politie niets doen? Bovendien kunnen burgers zich alleen inzetten als de problemen niet te groot zijn. Ook een eerdere evaluatie van de stadsetiquette komt tot deze conclusie: “Het is moeilijk, zo niet onmogelijk, om stadsetiquette te ontwikkelen in een gebied waar de ‘straatstress’ heel hoog is, waar veel mis is op het gebied van veiligheid, vuiligheid, zorg, fysieke en economische infrastructuur. In dit soort gevallen moet de overheid maatregelen nemen om de problemen hanteerbaarder te maken voorafgaande aan of in ieder geval in dezelfde periode als burgers aan Stadsetiquette beginnen” (Diekstra 2002). Ten derde blijkt uit Amerikaans onderzoek dat hier van groot belang is dat projecten die burgers betrekken bij sociale veiligheid goed zijn afgestemd met en deel uitmaken van de institutionele en publieke organisaties in zo’n wijk (Bursik en Gramsick 1993). Zonder een goede samenwerking met alle professionals en organisaties in de wijk is de strategie van collectieve zelfredzaamheid zinloos. Dat betekent dat projecten rond collectieve zelfredzaamheid niet zonder professionele steun kunnen. Zeker in de Nederlandse samenleving met een overdaad aan organisaties waarin veel bureaucraten en professionals werken, kunnen burgerinitiatieven niet zonder goede institutionele contacten. Alleen al het aanvragen van subsidie of het maken van afstemmingsafspraken met politie en welzijnswerk vergt nogal wat van burgers. Ieder van de door ons geïnterviewde profes-

sionals is druk bezig met het regelen van financiële steun en afstemmingsafspraken. Ze hebben vaak een bemiddelende rol.

Daarnaast kunnen burgers op hen terugvallen. Vrijwilligers moeten voortdurend gevoed, uitgedaagd, getraind en gekoesterd worden, zeggen de sleutelfiguren. Ze hebben soms zware taken en werken hard, en ze zijn soms kortademig. Alle geïnterviewde professionals zijn voortdurend bezig met het belonen, enthousiasmeren en ondersteunen van actieve bewoners. Kortom: collectieve zelfredzaamheid van burgers kan niet zonder goede professionals. Elk geslaagd project kent een goede sociale professional die in de schaduw staat van de burgers.

3.4 De tweede les: niet normen, maar vaardigheden

Het grootste probleem in buurten is niet dat er geen gemeenschappelijke normen zijn, maar dat mensen nauwelijks meer de vaardigheden hebben om elkaar aan te spreken. En dat soms ook niet durven. Dat is de tweede les uit de projecten. De veiligheidsstrategie van zelfredzaamheid gaat niet zozeer over normen, maar over de vaardigheden die burgers moeten hebben om elkaar aan te spreken.

Buurtvaders en het opleggen van normen

Er is een belangrijk verschil tussen stadsetiquette en buurtbemiddeling enerzijds en de buurtvaders anderzijds. Bij buurtbemiddeling en stadsetiquette maken burens of straatbewoners samen afspraken over hoe met elkaar wordt omgegaan en welke regels daarvoor gelden. In een min of meer democratisch proces wordt bekeken wat goede afspraken zijn. De buurtvaders daarentegen proberen normerend op te treden: ze grijpen terug op het gezag dat oudere mannen in de Marokkaanse cultuur (zouden moeten) hebben. Hier telt niet de consensus tussen de bewoners, maar het gezag van de vaders. Ze voeren een soort ouderlijke controle uit. De buurtvaders zijn extra toezichhouders (De Jong en De Haan 2000).

Er is een debat gaande over de vraag of buurtvaders die rol wel 'mogen' en 'kunnen' hebben. In deze paragraaf gaat het over 'het kunnen'. Volgens de antropoloog Van Gemert (2002) werkt het buurtvaderproject niet. Hij stelt: "Het gezag dat Marokkaanse vaders in Nederland zijn kwijtgeraakt krijgen zij niet meer terug. Sociale controle en vaderlijk gezag werken in Marokko wel, maar zijn de verkeerde uitgangspunten in Nederland om Marokkaanse 'boefjes' terug in het gareel te krijgen. Marokkaanse gezinnen zullen zich moeten aanpassen aan de Nederlandse omgeving en daarbij hoort een andere stijl van opvoeden. De vader-zoonrelatie is juist onderdeel van het probleem. Een jongen die niet naar zijn vader luistert, luistert heus niet naar een buurtvader.

Het merendeel van de sleutelfiguren zegt dat de strategie van de buurtvaders wel werkt. Naar hun mening hebben buurtvaders wél gezag. Een van de geïnterviewden: "Als we de buurtvaders vragen om eens langs te gaan bij een groepje jongens dat voortdurend loopt te klieren, dan houdt het wel op." Een andere geïnterviewde: "Ze weten dat als er buurtvaders langsloten, ze daar niet

moeten rotzooien." Toch geven de sleutelfiguren ook de beperkingen aan: het werkt bijvoorbeeld alleen bij jongens onder de achttien jaar. De ouderen luisteren niet. Daarom richten sommige buurtvaders zich vooral op de twaalf- en dertienjarigen die net beginnen te puberen. Bovendien gaat van de buurtvaders vooral een preventieve werking uit, minder een opvoedkundige, zeggen de betrokken professionals. "Ze klieren niet waar de buurtvaders lopen, maar ze doen het dan wél ergens anders." "Het gaat meer om signaleringswerk en preventie, want echt opvoeden en aanspreken, dat gebeurt niet zo vaak."

Naast de vraag of buurtvaders genoeg gezag hebben, speelt ook de vraag of de buurtvaders de juiste vaardigheden hebben om jongeren aan te spreken. In de methodiekbeschrijving van B&A wordt lovend gesproken: "Ze maken nooit contact met autoritaire, directieve zinsneden als: 'Dat mag niet' of 'Laat dat!'" "Maar wel met: 'Waar zijn jullie mee bezig?' Daarmee creëren ze tevens opening voor een gesprek. Ze kiezen voor de strategie van zelfreflectie: 'Waarom doe je dit?'" Maar een van de sleutelfiguren denkt daar anders over: "Laten we eerlijk zijn: de Marokkaanse vaders zijn geen kampioenen in communicatie, dat moeten de vaders leren." In veel buurtvaderprojecten gaan de vaders dan ook op training. Daar leren ze hoe ze de jongens kunnen aanspreken.

Andere normen of andere vaardigheden?

Buurtbemiddeling en stadsetiquette vertrekken vanuit het idee dat burgers zelf afspraken moeten maken over de manier waarop ze met elkaar omgaan. Peper et al. (1998) schrijven dat via buurtbemiddeling leefregels aan elkaar worden meegedeeld en geldend gemaakt. Bovendien kan door het oplossen van burenruzies duidelijk worden gemaakt dat mensen heden ten dage ook aanspreekbaar zijn op (de effecten van) hun handelen. De stadsetiquette vertrekt vanuit het idee dat mensen gezamenlijk regels zouden moeten afspreken over de omgangsvormen in hun straat.

Dat is nodig, zo wordt gezegd, omdat we nu in een multiculturele samenleving wonen met verschillende culturen. Diekstra (2002): "In een pluriforme maatschappij [...] zijn waarden als privacy, individuele vrijheid en gelijkwaardigheid beter te verwezenlijken naarmate er ook een bepaalde mate van gemeenschapszin aanwezig is." Het argument van de multiculturele samenleving is ook belangrijk bij buurtbemiddeling. "In een groot aantal gevallen is er sprake van verschillende culturen, waardoor het hebben van contacten en wederzijds begrip voor elkaar nog moeilijker kan zijn dan gewoonlijk. In homogene buurten, bijvoorbeeld met alleen Marokkanen, lost men de problemen wel binnen de gemeenschap op. Daar is buurtbemiddeling geen aanvulling op conflicthantering tussen burens. Buurtbemiddeling helpt wel in heterogene buurten" (Peper 1998).

Opvallend is dat van een verschillend normbesef tussen allochtonen en autochtonen geen sprake lijkt te zijn, zo blijkt uit dezelfde projecten. Peper et al. (1998) concluderen in het evaluatieonderzoek van buurtbemiddeling dat er van verschillende normen geen sprake is. Tweederde van alle ondervraagden, allochtoon en autochtoon, houdt zichzelf verantwoordelijk voor de leefbaarheid in

een buurt. Nagenoeg iedereen, ongeacht etniciteit, vindt dat ieder leeft zoals hij wil, maar eenzeld- de meerderheid vindt dat je zorgt dat een ander geen last van je heeft. En als de ander wel last van je heeft, maak je excuses. Turken vinden alleen meer dan Nederlanders dat je zo af en toe bij je burens op de koffie moet gaan (Peper. 2002).

Uit de praktijk van de stadsetiquette komt eveneens naar voren dat culturele verschillen en verschil in normen zelden cruciaal zijn. Dat vertellen de sleutelfiguren. Over de rommel op straat, overlast en het rijgedrag van sommige burgers is iedereen ongelukkig, autochtoon en allochtoon. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit onveiligheidsonderzoek onder Marokkanen en Nederlanders van Bervoets en Stol (2002). Beide groepen stellen dezelfde buurtproblemen voorop, namelijk overlast van jongeren en rommel op straat. Het enige waar soms wel discussie over is – en dat is interessant in verband met Sampsons concept van *collective efficacy* – is in hoeverre je andermans kinderen mag aanspreken. Maar ook dit is niet per se een conflict langs etnische lijnen. In een van de straten werd de discussie vooral tussen Turkse vrouwen onderling gevoerd, vertelt een van de sleutelfiguren: “Dezelfde culturele achtergrond is geen voorwaarde voor een soepele omgang. En een andere culturele achtergrond betekent niet dat mensen er verschillende straatnormen op na houden.”

Blijkbaar is het hebben van andere normen niet de oorzaak van ongenoegen over straat en burens. Veel meer gaan de drie interventies over de vraag of mensen leven naar die normen en anderen durven aanspreken. Bij buurtbemiddeling, zeker in het buurtmodel, worden vrijwilligers geworven en getraind, die leren hoe ze op een neutrale manier – door vooral te luisteren – conflicten kunnen oplossen. “Geef mensen de vaardigheden om zelf conflicten op te lossen”, zegt een van de sleutelfiguren. “Als in een buurt een aantal mensen woont met dergelijke vaardigheden, kan het de buurt versterken. Buurtbewoners kunnen deze manier van werken kopiëren. De vrijwilligers hebben zo een voorbeeldfunctie” (zie ook LEB 2001).

Bij de stadsetiquette/Mensen maken de stad is het aanleren van vaardigheden ook belangrijk. “Mensen zijn niet meer in staat om elkaar aan te spreken in het publieke domein”, zegt Diekstra. “Dat moet je leren” (Kremer 2003). In de stadsetiquette wordt daarmee letterlijk geoefend. Hoe spreek je elkaar aan? In een wijk wordt bijvoorbeeld getraind met rollenspelen en soms worden acteurs ingehuurd.

3.5 De derde les: burgerparticipatie heeft ook perverse kanten

De meeste interventies om de zelfredzaamheid van burgers te vergroten vertrekken vanuit een positief mensbeeld: burgers kunnen veel zelf. Maar in de praktijk komt ook de schaduwkant van actief burgerschap naar boven. Die gaat vaak over macht en het maken van onderscheid tussen wij en zij. Daarom moeten bij het toepassen van de strategie van collectieve zelfredzaamheid instellingen en professionals altijd alert zijn op de perverse gevolgen van burgerinitiatieven. Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat juist door burgerinitiatieven nieuwe scheidslijnen kunnen ont-

staan. De onderzoekers wijzen erop dat zeker in buurten met beperkte sociale controle interventies zelfs conflicten kunnen verergeren. Patrouilles door burgers bijvoorbeeld kunnen in heterogene wijken onderscheid accentueren: de wij-zijtegenstellingen kunnen toenemen (Bursik and Grasmick 1993). Opvallend is dat in een van de wijken waar buurtvaders actief zijn ook autochtone vrouwen patrouilleren. De professionals in deze wijk proberen voortdurend om de initiatieven met elkaar te verbinden. Zo vertelt een van de sleutelfiguren: "Er moeten geen eilandjes ontstaan." Deze professionals zijn er alert op dat burgerinitiatieven niet de sociale cohesie verminderen. Bovendien dreigt het gevaar dat mensen macht en gezag ontlenen aan hun participatie. Van Gemert, zo is al eerder beschreven, waarschuwt dat de Marokkaanse buurtvaders de ouderwetse gezagsverhoudingen willen herstellen waarbij senioren de dienst uitmaken. Het gaat dan letterlijk om het herstellen van het patriarchaat. Hij waarschuwt dat buurtvaders niet op het schild gehesen moeten worden. "Als zij die erkenning zien als een nieuwe kans voor een traditionele leefwijze, wordt de tijd teruggedraaid." Van Gemert voelt daar niets voor: jongeren van de tweede generatie moeten de dienst gaan uitmaken in de Marokkaanse gemeenschap.

Bij buurtbemiddeling is men er eveneens alert op dat vrijwilligers zich niet ontpoppen tot de 'buurtscheidsrechter'. Vrijwilligers worden geselecteerd op hun belangeloosheid (zie ook LEB 2001). Het idee is immers dat buurtbemiddelaars een neutrale positie hebben en er zelf geen last van of baat bij hebben. Anders kunnen zij niet goed bemiddelen. "De voorzitter van de bewonersorganisatie is niet welkom," zegt een van de sleutelfiguren. Ook als het vermoeden bestaat dat macht en aanzien een belangrijke rol speelt bij de aanmelding, wordt iemand niet uitgekozen. "Bemiddelaars zijn geen adviseurs. Ze moeten juist ruimte laten aan de buurtbewoners om zelf tot de oplossing van een conflict te komen."

Niet iedereen is bezorgd over dergelijke machtsprocessen. In de praktijk valt het wel mee, zegt Diekstra. Het is niet zo dat bij de stadsetiquette de normen van de machtigen altijd winnen en dat jongeren en allochtonen het onderspit delven in de onderhandeling over de regels. "Natuurlijk corrumpeert macht, maar veel straten hebben corrigerende krachten. Mensen laten zich heus niet de les lezen door een buurtburgemeester."

4 Samenvatting

In dit onderzoek is de praktijk van twee veiligheidsstrategieën onderzocht. Wat zijn de mogelijkheden van deze strategieën en wat de knelpunten?

4.1 Het professionele perspectief: netwerken

In talloze netwerken werken professionals uit de wereld van zorg en welzijn en die van politie en justitie samen aan het verbeteren van de sociale veiligheid in buurten en wijken. Het netwerk is een poging meer samenhang tot stand te brengen tussen de initiatieven van de verschillende professionals die in de wijk actief zijn. Het is een tegenwicht tegen versnippering, overlap en verkoeking. In veel wijken en buurten lukt dat ook. Vaak gaat het nog beter als er een netwerkcoördinator is aangesteld. Deze wordt meestal betaald door de gemeente, die zowel de regiefunctie van het lokaal veiligheidsbeleid heeft als regisseur is van het preventief jeugdbeleid.

In hoeverre de netwerkbenadering bijdraagt aan grotere sociale veiligheid in de buurt of wijk, valt niet direct vast te stellen. Maar vergeleken met de tijd waarin vele professionals zonder overleg en afstemming langs elkaar heen werkten, is het zonder meer een vooruitgang te noemen dat de netwerken een integrale aanpak nastreven. Zeker als de hiernavolgende vier knelpunten in de netwerkbenadering worden opgelost.

Het eerste knelpunt heeft te maken met het grote aantal netwerken. Er zijn er soms te veel in één werkgebied, waardoor vaste netwerkleden als de politie en bureau jeugdzorg te veel tijd kwijt zijn aan vergaderen (SCP 2003). Soberheid wat het aantal netwerken in één buurt of wijk betreft is dus het devies.

Een tweede knelpunt is de ongelijksoortige samenstelling (uitvoerenden en leidinggevendenden door elkaar) van sommige netwerken. Dit leidt tot onduidelijkheid over de afvaardiging naar het netwerk en over het niveau waarop overlegd moet worden. Beter lijkt het om uitvoerende en meer strategische netwerken van elkaar te scheiden (Regioplan 2002, SCP 2003.)

Een derde knelpunt heeft te maken met het feit dat de besluitvorming in sommige netwerken te weinig bindend is (SCP 2003, Regioplan 2002, Fijnaut2003). Het zou helpen als er afsprakenlijsten worden gemaakt en als netwerkleden ter verantwoording worden geroepen als zij hun afspraak niet nakomen. Ook verdient het aanbeveling om een netwerkcoördinator aan te stellen.

De omgang met privé-gegevens van cliënten is ten slotte een vierde probleem in de werkwijze van netwerken. De meeste netwerkpartners houden zich in dit opzicht niet aan de regels. Voor de meeste professionals uit de zorg- en welzijnssector geldt dat zij toestemming moeten hebben van een cliënt om diens situatie in het netwerk te bespreken (VWS 2003). De politie mag helemaal geen informatie verstrekken aan professionals buiten het justitiële circuit. Toch verstrekken zowel professionals uit de zorg- en welzijnssector als politieagenten veelvuldig informatie over hun cliënten aan elkaar. De regelgeving van de politie wordt momenteel herzien. Het ziet ernaaruit dat de

regels voor het uitwisselen van privé-gegevens soepeler zullen worden. Los hiervan is het minste wat de verschillende participanten in een netwerk kunnen doen het op schrift stellen van een samenwerkingsovereenkomst waarin ook is opgenomen welke gegevens partners aan elkaar verstrekken en onder welke voorwaarden dat gebeurt (VWS 2003, Bulk 2002).

Samenwerking tussen zorg en welzijn en politie

De samenwerking tussen de sociale sector en de politiesector is zeker niet slecht te noemen. Wel zijn er in cultureel en normatief opzicht verschillen tussen de beide beroepsgroepen, die zich af en toe laten gelden in de samenwerking. Kort gezegd: de werkwijze van zorg en welzijn is reflexief, die van de politie en justitie daadkrachtig. Soms pakken de verschillen goed uit, dat zagen we bijvoorbeeld bij de koppels opbouwwerkers/wijkagenten. In andere gevallen, bijvoorbeeld in de samenwerking tussen politie en 'in pandige' jongerenwerkers, leiden ze tot onbegrip en irritatie. Een apart probleem in de samenwerking tussen politie en organisaties uit de zorg- en welzijns-sfeer zijn de openingstijden van deze laatste. De politie is 7 x 24 uur bereikbaar, de andere instellingen hanteren kantooruren. Veel problemen die niet bij de politie thuishoren, komen daar nu toch terecht. Het zou veel helpen als er per regio één ingang naar de hulpverlening zou komen, die 7 x 24 uur verantwoordelijk is voor alle hulpvragen die bij de politie binnenkomen.

Capaciteitsproblemen

Een punt van zorg vormen ten slotte de capaciteitsproblemen in de sociale sector. In politie en justitie wordt in het kader van het veiligheidsbeleid veel geïnvesteerd. Voor de sociale sector gaat dat niet op, terwijl de verwachtingen ten aanzien van preventie en nazorg wel hoog zijn. Er is een tekort aan jeugd- en jongerenwerkers en opbouwwerkers, er zijn wachtlijsten in de jeugdzorg, er is geen budget voor arbeidstoeleiding en er is geen geld voor nieuwe veelbelovende initiatieven. Dat heeft te maken met de sfeer van hard aanpakken en *no nonsense* die momenteel in ons land de boventoon voert. Met de sociale sector vallen niet snel brandjes te blussen of relletjes op te lossen, het duurt in de regel wat langer voor er resultaten te zien zijn. Dat is in deze tijd van lik-op-stuk geven een groot nadeel.

4.2 Wat kunnen burgers? De praktijk van collectieve zelfredzaamheid

"Veiligheid is in de eerste plaats iets van burgers zelf. De overheid kan dan ook beter investeren in de verbering van sociale competenties van burgers", schrijft criminoloog Van Stokkom (2003). De term collectieve zelfredzaamheid is daarbij zeer behulpzaam. Dat betekent niet alleen dat er voldoende sociaal kapitaal of sociale cohesie in de buurt is, want elkaar kennen en vertrouwen is niet genoeg om sociale veiligheid te bereiken. Mensen moeten ook kunnen en durven interveniëren, ze moeten elkaar willen en durven aanspreken.

Er zijn ten minste drie interessante manieren waarop de strategie van zelfredzaamheid in praktijk wordt gebracht: de Marokkaanse buurtvaders, stadsetiquette/Mensen maken de stad en buurtbemiddeling. Uit deze projecten en uit Amerikaans onderzoek (Bursik and Gramsick 1993) komt naar voren dat de veiligheidsstrategie van collectieve zelfredzaamheid weliswaar veelbelovend is, maar beperkt inzetbaar: het kan niet in elke buurt, in iedere straat. Daar waar collectieve zelfredzaamheid het meest nodig is – in onveilige buurten – is het niet alleen minder aanwezig, maar ook lastig op te bouwen. Deze vorm van sociaal kapitaal is moeilijk maakbaar.

De vraag is zelfs of in sommige wijken niet geaccepteerd zou moeten worden dat er nu eenmaal passantenstraten zijn. De bewoners willen niet in de straat investeren omdat ze op doorreis zijn naar een beter (t)huis. Als de lokale overheid toch wil proberen om de sociale veiligheid te verbeteren door middel van burgerparticipatie, kan zij proberen de verhuismobiliteit in te perken. Dat kan door met name een sociaal, fysiek en economische beleid te voeren dat mensen aan de buurt bindt. Kortom: werk, winkels en goede woningen. Daarnaast is ook het beleidstrio 'schoon, heel en veilig' van belang. Niet zozeer omdat onveiligheidsgevoelens ontstaan door fysieke verloederings – volgens de theorie van zelfredzaamheid is dat niet waar – maar wel omdat burgers meer willen doen aan hun straat of buurt als de gemeente en de politie zich ook inzetten. Bovendien zijn sommige problemen in een straat te groot voor burgers. Ten slotte kan de strategie van collectieve zelfredzaamheid niet zonder goede institutionele en professionele inbedding. Professionals zijn nodig voor goede afstemmingsafspraken met instellingen, subsidieverzoeken en het ondersteunen van vrijwilligers. Voor veel burgers is burgerparticipatie een hele klus.

Wat ook uit deze buurtprojecten naar voren komt, is dat er weinig fricties zijn doordat mensen – allochtonen en autochtonen – verschillende straatnormen zouden hebben. Iedereen lijkt zich te ergeren aan dezelfde soort problemen: vuil op straat en hangjongeren (zie ook Bervoets en Stol 2002). Het probleem van sociale onveiligheid is eerder dat burgers niet altijd handelen naar hun normen en vooral elkaar niet altijd weten aan te spreken. "Dat zijn we verleerd", zegt Diekstra, de architect van de stadsetiquette. Uit de praktijk van veiligheid komt dus naar voren dat het grootste probleem is het ontbreken van vaardigheden om elkaar aan te spreken.

Ten slotte moet ervoor gewaarschuwd worden dat de strategie van zelfredzaamheid en burgerparticipatie de sociale cohesie ook kan verminderen. Doordat nooit alle burgers actief zullen zijn – er is altijd maar een kleine groep vrijwilligers – ontstaan makkelijk wij-zijtegenstellingen. Bovendien is het niet de bedoeling dat sommige bewoners de dienst gaan uitmaken in de buurt.

Literatuur

B&A groep (geen datum) *De Marokkaanse buurtvaders. Voorbeeld van een burgerinitiatief. Methodiekb beschrijving*. Den Haag.

Bervoets, E. en W. Stol (2002) Marokkanen en Nederlanders over hun wijk, in: *Tijdschrift voor criminologie*, p. 247-261.

Bochardt, R. en J. Buijze (2003) *Nieuwe Kansen. Hét jeugdprogramma van Kanaleneiland*. Amsterdam: Salomé.

Bulk, P. (2002), *Privacy en veiligheid in balans? Een empirisch onderzoek naar de uitwisseling van persoonsgegevens tussen lokale partners in veiligheid*. Dordrecht: SMVP.

Bunt, van de, H. (2003) *Op het kompas van het onveiligheidsgevoel*. Diesrede. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bursick, R.J. en H.G. Grasmick (1993) *Neighborhoods and Crime. The Dimensions of Effective Community Control*. New York: Lexington Books.

Diekstra, R. et al. (2002) *Vriendelijker, Verantwoordelijker en Veiliger. Stadsetiquette: van idee naar programma. Verslag van een pilot*. Rotterdam: Rapport Bestuursdienst directie SCZ.

Dijk, van (2001) *Voor het beleid achter de cijfers. De uitkomsten van de GSB-monitor veiligheid en leefbaarheid nader geanalyseerd*. Intomart in opdracht van het ministerie van BZK.

Fijnaut, C. (2003), *De sociale (on)veiligheid in Tilburg. Een kritische analyse van de problemen en een reeks aanbevelingen voor een aanpak*. Gemeente Tilburg.

Gemert, van, F. (2002) 'Marokkaanse buurtvaders blokkeren integratie'. In: *Socialisme en democratie* 7/8, p. 56-64.

Gemeente Rotterdam (2003) *Mensen maken de stad. Zo gaan we dat doen in Rotterdam. Plan voor de straataanpak*.

Griensen, R. van en K. Smeets (2003) *Jeugd- en jongerenwerk in Nederland. Huidige stand van zaken vanuit gemeentelijk perspectief*. Den Haag: SGBO.

Gunther Moor, L. et al.* (2003) *Welzijn versterkt veiligheid. Betrokken burgers in leefbare wijken*. Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie. Landelijk Expertisecentrum buurtbemiddeling. Dordrecht: Verdiwel. Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2004) *De politieële jeugdtaak op weg naar volwassenheid*. Den Haag: Ministerie BZK.

Jong, de J.D. & W. de Haan (2000) Buurtvaders. Sociale controle, solidariteit en burgerlijke verantwoordelijkheid in de Marokkaanse gemeenschap. In: *Tijdschrift voor criminologie*. Vol 42, afl. 4, p. 383-393.

Kooijman, H. (2002) 'Nu geheel vernieuwd: de jongerenwerker'. In: *0/25*, februari 2002.

Kremer, M. (2003) 'Gedragstherapie voor de wijk'. Interview met René Diekstra. In: *Tijdschrift voor de sociale sector*, jaargang 57, 4, april 2003.

Kremer, M. en L. Verplanke (2004) *Opbouwwerkers als mondige professionals. De praktijk van accountability, marktwerking en vraaggericht werken op het lokale niveau*. Den Haag: LCO/NIZW.

LEB/Landelijk Expertisecentrum Buurtbemiddeling (2001) *Beter een goede buur. De methode van buurtbemiddeling, een introductie. Deel 1*. Utrecht.

LEB/Landelijk Expertisecentrum Buurtbemiddeling (2003) *Goede burens, betere buurten. Het organiseren van buurtbemiddeling, een introductie. Deel 2*. Utrecht.

LEB/Landelijk Expertisecentrum Buurtbemiddeling (2004) *Het succes van buurtbemiddeling. Resultaten van een evaluatieonderzoek. Deel 3*. Utrecht: Berenschot.

Ministerie van Justitie en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002) *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag.

Meere, de, F. et al. (2004) *Rotterdamse straten op de agenda. De ontwikkelingsfase van Mensen maken de Stad*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Miero, W. (2004) 'Hoe pasje en tourniquet de drempel verlagen'. In: *0/25* 3, april 2004.

Ministerie van Justitie en ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2003) *Jaarrapportage Veiligheid 2003*.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2003), *Omgang met cliëntgegevens in de jeugdzorg*. Den Haag.

Noorda, J. et al. (2002), 'Jongerenwerk: hobbyisme of professie. Over de noodzaak van verdere professionalisering'. In: Hortulanus, R.P. en J.E.M. Machielse (red) *Ontmoeting, ontspanning en ontplooiing. Het Sociaal Debat Deel 8*, Den Haag: Elsevier.

Peper, B. et al. (1999) Bemiddelen bij conflicten tussen burens. Een sociaal-wetenschappelijke evaluatie van experimenten met buurtbemiddeling in Nederland. Delft: Eburon.

Putnam, R. (2000) *Bowling Alone*. New York: Simon & Schuster.

Regioplan (2002) *Projecten jeugd en veiligheid in niet-GSB-gemeenten. Evaluatie van de Tijdelijke Regeling inzet extra middelen Jeugd en Veiligheid*. Amsterdam: Regioplan Onderzoek Advies en Informatie.

Sampson, et al. (1997) 'Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy'. In: *Science*, vol 277, afl. 5328, p. 918-924.

SCP (2002a) *Sociaal en Cultureel rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: SCP.

SCP (2002b) *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag.

SCP (2003) *Beleid in de groei. Voortgang en uitkomsten van het lokale jeugdbeleid*. Den Haag: SCP.

Toenders et al. (1999) *Veilig in de wijk. Sociale zelfredzaamheid in de praktijk*. Dordrecht: SMVP.

Torre, van der, E. (1999) *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen a/d Rijn: Samsom.

Vanderveen, G. (2002) 'Beleving van veiligheid in de buurt'. In: *Tijdschrift voor veiligheid & veiligheidszorg.*, nr 1, juli, p. 32-46.

Vijver, van der, C. (1998) De tranen van Foucault. Inaugurale rede. Universiteit Twente.

Vries, de, M.S. en van der Vijver, C.D. (2002) *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*. Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie. Dordrecht.

Wilsem, van. J. (2003) *Crime and Context. The Impact of Individual, Neighborhood, City and Country Characteristics on Victimization*.

Wittebrood, K. (2000) Buurten en geweldscriminaliteit. Een multilevel-analyse. In: *Mens en maatschappij* 75, 2, p. 92-107.

WRR (2003) *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Den Haag: WRR.

Zuithof, M. (2003) “‘Jan, maak jij er een jongerenwerker van?’ Jongerenwerk maakt na lange tijd stormachtige ontwikkeling door’. In: *Zorg & Welzijn* 19, 19 november 2003.

Zuithof, M (2003) ‘Het antwoord op hufferigheid. Drie jaar stadsetiquette leidt tot stilte rond ambitieus plan’. In: *Zorg & Welzijn* 6, 2 april 2003.

Zuithof, M (2004) ‘Selectie in het buurthuis’. In: *Zorg & Welzijn* 5, 17 maart 2004.

Lijst geïnterviewden

Sleutelfiguren rond integrale aanpak

1	Gerrit Breider	Politie, Chef Team Centrum	Deventer	Hoofdstuk 2
2	Antoinette Brussen	Welzijnsorganisatie Tandem	Nijmegen	Hoofdstuk 2
3	Albert Eikenaar	Politie, coördinator veelplegers	Utrecht	Hoofdstuk 2
4	Rien Nagtegaal	Gemeente, stadsmarinier	Rotterdam, Delfshaven	Hoofdstuk 2
5	Bea de Ruyter	Welzijnsorganisatie Tandem	Nijmegen	Hoofdstuk 2
6	Harry Sprengers	Gemeente, stadsmarinier	Rotterdam, Feyenoord	Hoofdstuk 2
7	Willem Taalen	Politie, buurtregisseur	Amsterdam, Noord	Hoofdstuk 2
8	Nelleke Toenders	Coach en adviseur	Utrecht	Hoofdstuk 2
9	Anthoniek Vermeulen	Gemeente, Coördinator 'Gericht Doorpakken', veiligheidsprogramma gemeente Utrecht	Utrecht	Hoofdstuk 2
10	Hans Vos	Politie, buurtagent	Rotterdam, Middelland	Hoofdstuk 2
11	Ido de Vries	Gemeente, stadsdeel- coördinator jeugd en Veiligheid,	Amsterdam, Noord	Hoofdstuk 2
12	Eddy Wegman	Politie, wijkagent	Apeldoorn, Noord	Hoofdstuk 2
13	Arjan de Zwart	Politie, hoofdinspecteur wijkteam Het Nieuwe Westen	Rotterdam, Nieuwe Westen	Hoofdstuk 2
14	René Diekstra	Gemeente, adviseur	Rotterdam	Hoofdstuk 2 en 3
15	Kim de Leeuw	Gemeente, programmabureau Veilig	Rotterdam	Hoofdstuk 3
16	Annemiek Vreeswijk	Gemeente, programma- bureau Veilig	Rotterdam	Hoofdstuk 3
17	Paul Steinmann	Welzijnsorganisatie Charlois, opbouwwerker	Rotterdam, Tarwewijk	Hoofdstuk 3
18	Salima el Hamdi,	Opbouworganisatie Delphi	Rotterdam,	Hoofdstuk 3

19	Shuna Sattilmis	Opbouworganisatie Dock	Spangen Rotterdam, Crooswijk	Hoofdstuk 3
20	Hassan el Houari	Gemeente, stadsdeelkantoor- coördinator, Centrum	Den Haag	Hoofdstuk 2 en 3
21	Tom Maas	Opbouwwerkorganisatie Boog	Den Haag	Hoofdstuk 3
22	Marten van Harten	Opbouworganisatie Boog	Den Haag	Hoofdstuk 3
23	Frank Cardon	Gemeente, coördinator veiligheid	Amsterdam, Overtoomse Veld	Hoofdstuk 3
24	Natasha Los	Politie, buurtregisseur	Amsterdam, Overtoomse Veld	Hoofdstuk 3
25	Abderrahman Snoussi	Welzijnsorganisatie Portes, opbouwwerker	Utrecht, Hooggraven	Hoofdstuk 3
26	Elly Rijnbeek	Coördinator buurtbemiddeling	Gouda	Hoofdstuk 3
27	Arthur van Thiel	Stedelijk projectleider buurtbemiddeling	Rotterdam	Hoofdstuk 3

“Nee, ik voel me nooit onveilig”

Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens

Henk Elffers en Wiebe de Jong

Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving in
opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Werkdocument 5

Den Haag, oktober 2004

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is de adviesraad van het Kabinet en de Staten-Generaal op het gebied van maatschappelijke participatie en stabiliteit. De RMO adviseert zowel gevraagd als ongevraagd over de hoofdlijnen van beleid. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese (vice-voorzitter), mevrouw ir. Z.S. Arda, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, mevrouw mr. D.A.T. van der Heem-Wagemakers, de heer drs. H.J. Kaiser, de heer prof. dr. W. van Voorden, de heer drs. F. Vos en de heer prof. dr. M. de Winter. De heer dr. K.W.H. van Beek is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
rmo@adviesorgaan-rmo.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2004

© Nederlands Studiecentrum Criminaliteiten Rechtshandhaving, Leiden 2004

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de auteurs.

Voorwoord

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is door het kabinet gevraagd te adviseren over sociale veiligheid, in het bijzonder naar *“de samenhang tussen de behoefte aan repressie enerzijds en versterking van de sociale infrastructuur anderzijds”*. De versterking van de sociale infrastructuur is voor burgers op de eerste plaats belangrijk in de directe woon- en leefomgeving. Een belangrijke vraag is vervolgens, wat de mening van buurtbewoners hierover zelf is. In dit kader heeft de RMO het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) benaderd met het verzoek een achtergrondstudie te verrichten naar factoren die de beleving van veiligheid van burgers bepalen. De Raad acht het van belang een onderzoek te verrichten waarin aan bewoners zelf wordt gevraagd wat zij nodig achten om zich in de eigen woon- en leefomgeving veilig te voelen. Thema's als overlast, vervuiling, vervreemding van buurtgenoten, de terugtrekkende overheid en de rol van de media, spelen een belangrijke rol in de beleving van (on)veiligheid van buurtbewoners.

Vooruitlopend op het advies van de RMO verschijnt de achtergrondstudie alvast in de vorm van een werkdocument. Het onderzoek is uitgevoerd door prof. dr. H. EIFFERS (NSCR) en dr. W. de Jong (Stichting Grootstedelijk Gedragswetenschappelijk Onderzoek, GGO). Het NSCR is participant van de Onderzoekschool Maatschappelijke Veiligheid (OMV). De Raad is de auteurs erkentelijk voor hun inzet.

prof. dr. H.P.M. Adriaansens,
voorzitter

dr. K.W.H. van Beek,
secretaris

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding, probleemstelling	9
2 Het begrip veiligheid	11
3 Methodiek	17
3.1 Groepsgesprekken	17
3.2 Wijkselectie	18
4 Beschrijving Interviewproces	23
4.1 Deelnemers	23
4.2 Opzet van de groepsinterviews	24
4.3 Topiclijst	25
4.4 Verwerking groepsinterviews	27
4.5 Beperkingen van deze studie	27
5 Bevindingen	29
5.1 Is het veiligheidsgevoel de laatste jaren toe- of afgenomen in de buurt?	29
5.2 Wat is de rol van leeftijd bij het veiligheidsgevoel?	30
5.3 De invloed van groepsprocessen op het veiligheidsgevoel	31
5.4 Veiligheidsgevoel als persoonskenmerk	32
5.5 De rol van de media	33
5.6 Verander(en)de samenstelling van de buurt	34

5.7	Hangjongeren	37
5.8	Criminaliteit ondergeschikt in discours	38
5.9	Onbetamelijkheden	39
5.10	Rol politie	40
5.11	Rol overheid, buurtwerk	41
5.12	Label van bestaande problemen	43
6	<i>Discussie</i>	45
7	<i>Aanbevelingen</i>	53
8	<i>Literatuur</i>	55
	<i>Overzicht van uitgebrachte adviezen van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling</i>	57

Samenvatting

Een onderzoek naar determinanten van veiligheidsgevoelens: daar is toch al heel veel onderzoek naar gedaan? Dat is zeker waar, maar toch ligt er nog een belangrijke onbeantwoorde vraag op tafel. Dat subjectieve onveiligheidsgevoelens en objectieve criminaliteitscijfers in buurten wel verband met elkaar houden, maar geenszins parallel lopen is genoegzaam bekend. Maar hoe komt dat eigenlijk? Waardoor worden zulke gevoelens dan nog meer bepaald dan door criminaliteit? Het is deze vraag die centraal staat in deze achtergrondstudie. De studie is verricht in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en uitgevoerd door Henk Elffers en Wiebe de Jong. De auteurs hebben de onderzoeksvraag onderzocht door met buurtbewoners te gaan praten: wat komt er naar voren in rondetafelgesprekken over veiligheid, wanneer je buurtbewoners in niet al te veilige wijken over dit onderwerp aan de praat krijgt? De gesprekspartners zijn gemêleerd gekozen: oud en jong, autochtoon en allochtoon, professionals en gewone burgers. De studie is bescheiden van omvang (vier wijken in middelgrote steden, 66 gesprekspartners), en allereerst bedoeld om te bezien of op deze manier inderdaad zicht gekregen kan worden op determinanten van veiligheidsgevoelens.

De resultaten van het onderzoek geven stof tot nadenken. Allereerst wordt een nuancering aangebracht in het begrip 'onveilige buurt'. Want, hoewel bewoners geenszins blind zijn voor de problematische kanten van de veiligheids situatie in hun wijk, zegt de grote meerderheid zich in de eigen wijk zelden onveilig te voelen. Dat scheidt een heel ander beeld dan vaak uit standaardvragen (zoals bijvoorbeeld in het kader van de Politie monitor) naar voren komt, ook in de bestudeerde wijken. De nuancering door de buurtbewoners neemt niet weg dat diezelfde mensen wel degelijk veiligheidsproblematiek ook in de eigen wijk kunnen benoemen, hun mening weten te geven over wat er dan mis is en hoe die problemen ontstaan. De bewoners zijn in dit onderzoek bevraagd over thema's als vervreemding van buurtgenoten, overlast, verkeersproblematiek, de rol van de politie, vervuiling, de terugtrekkende overheid, de rol van de

media, buurtwerk. Buurtbewoners geven aan dat juist dergelijke determinanten een grotere rol spelen bij de beleving van veiligheid dan criminaliteit als zodanig.

Het rapport presenteert een aantal belangwekkende aanbevelingen en discussiepunten. Twee ervan willen we hier uitlichten.

Het is ten eerste belangrijk het veiligheidsprobleem te beschouwen als sociaal probleem en niet als criminaliteitsprobleem. Wil de overheid in het algemeen en de politie in het bijzonder buurtbewoners helpen om zich veilig te voelen, dan moeten zij zich realiseren dat bewoners behoefte hebben aan steun om met hun wijkgenoten om te gaan, ook als zij afwijkende gedragsnormen hebben. Bewoners vragen ook op het gebied van overlastbestrijding en hulpverlening een rol van de politie. De politie zou moeten heroverwegen of een nogal eenzijdig op repressie gerichte aanpak baat heeft.

Ten tweede is het belangrijk de zelfredzaamheid van bijzondere groepen (allochtonen, ouderen) onder de aandacht te brengen. Met name de oudere wijkbewoners zien hun actieradius bijna tot hun woning verkleinen. Steun aan hen om zich ook daarbuiten te kunnen bewegen, door bijvoorbeeld aanpassingen in het openbaar vervoer, de bejaardenhulp of kennismakingsprojecten, zal de angst voor die buitenwereld helpen verminderen.

1 Inleiding, probleemstelling

Wat zijn de determinanten van veiligheidsgevoelens van buurtbewoners? Dat is de vraag die in dit rapport aan de orde wordt gesteld. Die vraag is niet nieuw, er is veel over geschreven. Toch wordt hier – na een literatuuroverzicht – opnieuw gefocust op deze vraag. Reden daarvoor is het feit dat men zich kan afvragen of de veiligheidsdiscussie niet te zeer in de sleutel van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding is komen te staan. Inderdaad hebben meerdere auteurs erop gewezen dat het onderscheid dreigt te vervagen –gesproken wordt van ‘oprekking’ van het begrip onveiligheid– tussen problemen die burgers ervaren als gevolg van overlast, hinder, gevoelens van onbehagen, veranderingen in hun buurtcontext, en bestaanszekerheid in het algemeen, en problemen die voortvloeien uit de door hen gevoelde dreiging van criminaliteit. Bijleveld en Van de Bunt (2003) betoogden bijvoorbeeld dat het voor criminologen aan te bevelen zou zijn zich alleen met het laatste type problemen bezig te houden, en dat lijkt voor dat vakgebied uiteraard een verstandige raad. Maar is het dat ook voor wie het veiligheidsprobleem wil bestuderen? Uit veiligheidsonderzoek blijkt immers steeds weer dat bij burgers beide oorzaken van onveiligheidsgevoelens wèl door elkaar lopen, en zelfs dat de feitelijke bedreiging door criminaliteit slechts een beperkte rol speelt bij het zich al of niet veilig voelen (Vanderveen, 1999).

In het onderhavige onderzoek wordt een poging gedaan om te beschouwen hoe sterk de rol van enerzijds criminaliteitsproblematiek en anderzijds andere buurtproblematiek naar voren komt bij buurtbewoners die in niet-probleemloze buurten wonen, buurten waar recent duidelijke veranderingen qua veiligheid zijn waar te nemen.

Dit rapport doet verslag van een bescheiden empirisch onderzoek. In een viertal wijken zijn telkens twee ronde-tafelgesprekken gevoerd met buurtbewoners en ‘veiligheidsprofessionals’, één gesprek met jongeren, en één gesprek met mensen van wat hogere leeftijd. De deelnemers konden, aan de hand van een

topic-lijst waarin een aantal uit de literatuur bekende veiligheidsdeterminanten waren opgenomen, hun gedachten en gevoelens de vrije loop laten. De resulterende gesprekken hebben een aantal 'bekende' determinanten nog eens onderstreept, maar ook een aantal verrassende andere accenten gelegd. Uiteraard is dit onderzoek van een beperkte reikwijdte: er is slechts een beperkt aantal mensen, in een beperkt aantal wijken aan het woord geweest. Daarom moeten we dit rapport zien als een kanttekening bij de veiligheidsdiscussie, waaruit een aantal suggesties hoe dit probleem te beschouwen oprijzen.

Doel van het onderzoek is om beter te begrijpen welke condities een voorwaarde zijn voor sociale veiligheid. Het gaat er om in beeld te brengen welke eisen burgers stellen aan een veilige context, want een beter begrip van wat burgers onder sociale veiligheid verstaan is een voorwaarde om tot effectievere interventies te komen. Het is expliciet de bedoeling dat het onderzoek aangrijpingspunten oplevert voor publieke interventies.

2 Het begrip veiligheid

Over veiligheidsgevoelens en de determinanten ervan is in de afgelopen jaren veel geschreven. Na het omvangrijke rapport “*Zekere Banden*” van het Sociaal Cultureel Planbureau (De Hart, 2002) verschenen recent twee overzichtsstudies (Bruinsma et al., 2004; Vanderveen, 2002) die een beknopte samenvatting geven van courant onderzoek op dit gebied, en beide een uitgebreide literatuurlijst bevatten. Het meest recente Nederlandse overzichtsartikel is Bruinsma et al (2004) dat zich concentreert op met criminaliteit in verband gebrachte onveiligheidsgevoelens. Aan dit rapport ontlene wij enkele overwegingen rond de conceptualisering van wat onder sociale veiligheid verstaan wordt, om op basis daarvan te trachten te achterhalen welke factoren voor burgers in de woonleefsituatie van belang zijn om zich in de buurt veilig te voelen. Het gaat dus om de beleving van sociale veiligheid in buurten. Daarom is het zaak om allereerst sociale veiligheid te onderscheiden van veiligheid als gevolg van afwezigheid van bedreigingen vanuit andere landen, vanuit de natuur, of vanuit de technologie. Met andere woorden het gaat niet om de afwezigheid van bedreigingen van buitenaf, maar om de afwezigheid van bedreigingen als gevolg van misdrijven, overtredingen, ernstige overlast van de ene burger ten opzichte van de andere burger of van de ene groep burgers ten opzichte van andere (groepen) burgers. En in deze studie gaat het daarbij om de afwezigheid van bovengenoemde bedreigingen in de woon- en leefsituatie.

In feite moeten we deze omschrijving nog nader specificeren. Want niet de aan- of afwezigheid van bedreigingen staat centraal, maar de *beleving* door de burger daarvan. Met andere woorden het gaat niet om objectieve sociale veiligheid, maar om subjectieve sociale veiligheidsgevoelens. Dat brengt ons dan tot de omschrijving van het begrip waarover deze studie gaat:

*er is sprake van **subjectieve sociale veiligheid** als iemand zich in zijn woon- en leefsituatie niet door misdrijven, overtredingen en ernstige overlast bedreigd voelt.*

Subjectieve sociale veiligheid is een diffuser begrip dan objectieve sociale

veiligheid en hangt er maar ten dele mee samen. In een wijk kan van een objectieve veiligheid sprake zijn zonder dat allen zich subjectief veilig voelen om in de wijk te gaan en te staan en te doen en te laten waar en wat men wil. Wederom met Bruinsma et al merken wij op dat veel vaker over onveiligheid wordt gesproken dan over veiligheid. Het bestaan van veiligheidsproblemen is vaak de aanleiding tot wetenschappelijk onderzoek, en leidt daarom vaak tot een formulering van de onderzoeksvraag in termen van onveiligheid. Dat lijkt misschien op gespannen voet te staan met de wens van veel stedelijke bestuurders om doelen positief te formuleren: bestuurders werken liever aan de opbouw van een sociaal veilige stad dan aan de bestrijding van bronnen van sociale onveiligheid. Het verschil in terminologie is echter geen indicatie dat het inhoudelijk over iets anders gaat, maar weerspiegelt de verschillende optiek van onderzoekers en bestuurders. Deze opmerking impliceert wel dat wetenschappers hun bevindingen soms wellicht zouden kunnen formuleren in termen van "hoe wordt veiligheid bereikt?" in plaats van "hoe wordt onveiligheid bestreden?".

Vanderveen's overzichtartikel "*Beleving van veiligheid in de buurt*" brengt een ordening aan in de veelheid van invloeden die in de literatuur worden genoemd, door ze onder te brengen in drie klassen: persoonsinvloeden, omgevingsinvloeden en maatschappelijke invloeden (Vanderveen 2002). Uit dit laatste artikel nemen we, in aangepaste vorm, een opsomming van factoren over.

Tabel 1: Onveiligheidsfactoren

Niveau	Centrale concept
Persoon	persoonskenmerken victimisatie risico(perceptie) kwetsbaarheid
Persoon & buurt	beveiliging formeel toezicht technisch toezicht overlast
Buurt	sociale cohesie (steun en toezicht) criminaliseerbaarheid fysieke onbetamelijkheden bebouwde omgeving
Samenleving	media criminaliteit normen

aangepast overgenomen uit Vanderveen (2002: 34, tabel 1)

Naar aanleiding van deze studie besloten wij om ons in ons onderzoek te concentreren op onderstaande factoren die een positieve bijdrage aan sociale veiligheid kunnen leveren. Het is geen limitatieve opsomming. Uit het onderzoek zouden hele andere zaken naar voren kunnen komen. Ook is voorshands weinig te zeggen over het relatieve gewicht van dergelijke factoren en hun onderlinge wisselwerking. Factoren waaraan we denken zijn:

- Aanwezigheid van bepaalde groepen overlastgevers in de omgeving
- Stand van criminaliteit en overlast in leef-, woon- of werkomgeving
- Fysieke omgevingsfactoren, de toestand en inrichting van de omgeving
- De mate en wijze van optreden en aanwezigheid van publieke instanties
- De verwachtingen die burgers en professionele betrokkenen bij sociale veiligheid hebben van elkaars optreden en verantwoordelijkheden
- De aanwezigheid van zichtbare vormen van toezicht

- De sociale verhoudingen in de publieke ruimte (buurt, school, etc.)
- Persoonlijke omstandigheden, de persoonlijke geschiedenis, leeftijd en eigendom.
- Individuele mate van sociaal en institutioneel vertrouwen

Om de ervaringen en opvattingen van mensen te vinden is het zaak interviews te houden met bewoners, en met professionals in verschillende wijken. Zij allen worden als deskundigen geïnterviewd en bezitten die deskundigheid *qualitate qua*. Het is goed om in het onderzoek wat variatie in onderzochte wijken te hebben.

Het onderzoek richt zich op:

- Concrete ervaringen: op welke plekken voelen mensen zich veilig en door welke factoren wordt dat volgens hen veroorzaakt?
- Transitie-ervaringen: op welke momenten is de directe omgeving, bijvoorbeeld de buurt, wijk of school, merkbaar veiliger geworden? Waaruit blijkt deze toegenomen veiligheid en waardoor kan deze zijn veroorzaakt?
- Ideeën: welk beeld hebben mensen van wat een veilige omgeving inhoudt? Wat verwachten zij van officiële instanties en van elkaar?

Ten aanzien van de door Vanderveen genoemde persoonsfactoren lijkt het verstandig om enkele aspecten nader te onderscheiden:

- persoonlijkheid
- motivatie
- vaardigheden
- persoonssituatie

De genoemde factoren staan in interactie met elkaar. Bij de persoonlijkheid gaat het om algemene responstendenties in een veelheid van situaties die iemand zich eigen heeft gemaakt (zijn 'karaktereigenschappen'). Een onzekere of kwetsbare mens reageert anders dan iemand die zeker is van zichzelf en weet wat hij kan en wil. Een driftig iemand zal eerder agressief reageren op als onaangenaam ervaren situaties, dan iemand met een gelijkmatig karakter.

Bij motivatie gaat het om de affectieve relatering aan situaties. Iemand die erg

angstig of bevooroordeeld is, zal eerder alleen de negatieve gedragingen bij Marokkaanse jongeren zien dan de positieve.

In combinatie met persoonlijkheid en motivatie spelen vaardigheden een belangrijke rol in de mate van zich veilig voelen. Verschillende realiteitsopgaven stellen verschillende bekwaamheidsvereisten en deze kunnen een gedeelte (in samenhang met de andere factoren) van gedrag en gevoelens van mensen in sociale situaties verklaren.

Bij dit alles is ook de persoonssituatie van mensen van belang, oftewel de persoonlijke omstandigheden. Deze kunnen betrekking hebben op demografische kenmerken, zoals geslacht, gezinssituatie, leeftijd, maar ook op sociale kenmerken (zoals soort en sterkte van relaties die mensen hebben, de groep waarvan men deel uitmaakt) of op ervaringen uit het verleden.

Naast individuele bronnen van variatie in de beleving van onveiligheid zijn ook *situationele factoren*, mede omdat zij in veel opzichten meer manipuleerbaar zijn, uiterst relevant. Bij situationele bronnen van variatie doelen we op het gegeven dat voor dezelfde persoon sommige omstandigheden bedreigender zijn dan andere. Onveiligheidsbeleving en de geïmpliceerde perceptie van een dreiging zijn duidelijk afhankelijk van de interactie tussen persoonsfactoren en fysieke en sociale situationele factoren. Niet helemaal duidelijk is of fysieke omgevingskenmerken, zoals vernield of beklad straatmeubilair, rommel en afval op straat en andere tekenen van fysieke verloedering, een eigen directe bijdrage leveren aan de veiligheidsbeleving. Wel blijkt 'sociale verloedering', de aanwezigheid van als bedreigend ervaren mensen en gedragingen en overlast tot gevoelens van onveiligheid te leiden, vooral wanneer sociale steun en (in)formeel toezicht ontbreken. In dit verband is opvallend het verschil tussen de onveiligheidsbeleving overdag enerzijds, en 's avonds en 's nachts anderzijds: onveiligheidsgevoelens zijn 's avonds en 's nachts, wanneer toezicht en sociale steun van omstanders gering zijn, veel sterker. Bij situationele factoren zijn het dus niet zozeer fysieke signalen van verval, maar vooral sociale signalen van (norm)verval, die gevoelens van onveiligheid opwekken.

Ook *ontwikkelingen die de hele samenleving* betreffen spelen een belangrijke

rol bij de beleving van sociale onveiligheid. Plotselinge algemene maatschappelijke onrust, bijvoorbeeld door de aanslagen op de Verenigde Staten in september 2001 en de moord op Fortuyn, lijken de onveiligheidsbeleving te beïnvloeden. Hetzelfde geldt voor meer geleidelijk optredende maatschappelijke veranderingen en (economische) onzekerheid. In hoeverre dit werkelijk het geval is en in hoeverre degelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen vooral het debat over onveiligheid beïnvloeden, is vooralsnog onduidelijk. Opmerkelijk genoeg voelde de Nederlandse bevolking zich kort na de aanslagen in september 2001 in de eigen buurt veiliger dan daarvoor het geval was (Elffers et al., 2002).

De rol van de media is niet erg duidelijk. Hoewel op kleinschaliger niveau wel verbanden zijn gevonden tussen de mate waarin gebruik wordt gemaakt van bepaalde media en de beleving van onveiligheid, is op landelijk geaggregeerd niveau de invloed van de enorme toename in informatiebronnen en parallel daaraan de toename van berichtgeving over criminaliteit, niet terug te vinden in de onveiligheidsgevoelens die, zoals gezegd, op langere termijn tamelijk stabiel zijn.

3 Methodiek

3.1 Groepsgesprekken

In dit onderzoek is gekozen voor de methode van groepsgesprekken met betrokkenen. Door de beperkingen die in tijd en budget werden gesteld moet een selectie gemaakt worden: niet elke geleding van mogelijk interessante gespreksdeelnemers kan worden bevestigd. Er is gekozen voor een opdeling in drie opzichten: qua veiligheidsdynamiek, qua veiligheidsniveau, en qua leeftijdsgroep.

Het eerste onderscheid is naar *veiligheidsdynamiek*: met een tegenstelling tussen wijken die qua veiligheidsbeleving onlangs *vooruit* zijn gegaan, en wijken die in dat opzicht zijn *verslechterd*. Deze keuze is gemaakt omdat veranderingen mensen alert maken op wat er om hen heen speelt. Het is daarom te verwachten dat mensen in recent veranderde wijken alerter zijn en meer in staat om van gedachten te wisselen over wat zij als invloeden op hun veiligheidsgevoel herkennen en ervaren. In die zin levert deze keuze op dat we de veiligheidsgevoelens als onder een vergrootglas kunnen bestuderen.

Het tweede onderscheid is een selectie qua *veiligheidsniveau*, door sommige gesprekken te laten plaatsvinden in relatief problematische wijken, andere in minder moeilijke, maar niet probleemloze wijken. Op die manier hopen we te achterhalen of de determinanten in probleemwijken anders van karakter zijn.

Het laatste onderscheid is naar *leeftijdsgroep*: jongeren (deelnemers tussen de 16 en 25) en ouderen (ouder dan 25, tot bejaard toe). Deze keuze is gemaakt omdat het probleem van de (rondhangende) jongeren keer op keer als een belangrijke determinant van veiligheidsgevoelens wordt genoemd, maar er anderzijds betrekkelijk weinig aandacht is voor de visie van jonge wijkbewoners zelf. Het leeftijds onderscheid wordt binnen de beide andere factoren (veiligheidsdynamiek, veiligheidsniveau) aangebracht, zodat we de visie van jongeren en ouderen ten aanzien van dezelfde wijk kunnen confronteren.

3.2 Wijkselectie

Twee veiligheidsdynamiekniveaus, twee absolute veiligheidsniveaus, twee leeftijdsniveaus, dat levert $2 \times 2 \times 2 = 8$ groepsgesprekken op, en dat was ook het maximum wat binnen het tijds- en kostenbudget haalbaar is. Dat brengt onvermijdelijk met zich mee dat de studie op menig ander ongetwijfeld ook relevant punt géén variatie kan aanbrengen. In die zin is de studie beperkt qua generaliseerbaarheid. Er is voor gekozen om de betreffende wijken in middelgrote steden te zoeken, omdat daar de veiligheidsproblematiek pregnant aanwezig is, zonder gekenmerkt te zijn door de wellicht zeer bijzondere (criminaliteits-) problematiek van de grootste steden. Het platteland is buiten beschouwing gelaten, omdat daar de veiligheidsproblematiek relatief minder speelt.

Voor de feitelijke selectie is gebruik gemaakt van gegevens uit de Politiemonitor Bevolking (PMB). De PMB is een grootschalige periodieke telefonische enquête onder burgers naar hun slachtofferschap en ervaring met de politie, die ook enkele vragen omtrent veiligheidsbeleving bevat. Er is gebruik gemaakt van de vraag: "Voelt u zich wel eens onveilig?". Per wijk (viercijferig postcodegebied) is nagegaan welk percentage van de respondenten uit dat postcodegebied zich in de PMB 2001 onveilig voelde, waarbij alleen gekeken is naar wijken waar tenminste 50 respondenten in de PMB 2001 aanwezig waren. Daarop is vervolgens ook bekeken welke wijken dan minstens 15% in onveiligheidsgevoel toenamen dan wel afnamen in de volgende editie van de PMB. Binnen de zo geselecteerde wijken is gezocht naar wijken die niet tot de alleronveiligste behoorden, maar wel flinke onveiligheidsgevoelens lieten zien, resp. wat hoger qua veiligheid scoorden zonder echt erg veilig te zijn. Met de zo samengestelde lijst is een aantal mogelijke wijken uit middelgrote steden onder ogen gezien. De uiteindelijke keuze is mede gemaakt met het oog op de praktische haalbaarheid voor de in Rotterdam gestationeerde interviewers. Daardoor viel de keuze op Dordrecht en Gouda. Op grond van gesprekken met ter plaatse ingevoerde functionarissen van het welzijnswerk zijn een aantal kandidaat-wijken in deze twee middelgrote steden nader in ogenschouw genomen. De keus is gevallen op twee wijken in Gouda: Noord/Achterwillens

(postcode 2805) en Oosterwei (postcode 2806) , en twee wijken in Dordrecht: Crabbehof (postcode 3317) en Vogelpleinbuurt (postcode 3312). Voor deze wijken gelden de PMB-gegevens zoals vermeld in tabel 2.

Tabel 2: Wijkselectie

Wijk (met postcode)	status in 2001	stijging / daling sinds 2001
Gouda Noord en Achterwillens (2805)	relatief veilig	onveiliger
Gouda Oosterwei (2806)	relatief onveilig	onveiliger
Dordrecht Vogelpleinbuurt (3312)	relatief veilig	veiliger
Dordrecht Crabbehof (3317)	relatief onveilig	veiliger

Er dient te worden benadrukt dat op de door ons gebruikte PMB-vraag, die overigens ook in veel ander onderzoek naar veiligheidsbeleving wordt gebruikt, zoals het POLS-onderzoek van het CBS, en de GroteStedenBeleids-Monitor, kritiek mogelijk is. Voor de selectie van interessante wijken lijkt hij echter voldoende.

3.2.1 Een korte schets van de onderzochte wijken

Voor het onderhavige onderzoek zijn de wijken waarin we mensen spreken eigenlijk niet echt van belang: we willen een aantal wijken waar sprake is van verschillende mate van onveiligheid (matig tot sterk), en waarin in een recent verleden nogal wat veranderd is. Toch geven we hier een korte schets van de wijken waarin we gesprekken hebben gevoerd, gebruikmakend van enerzijds gegevens uit de PolitieMonitor Bevolking 2001, anderzijds gegevens van de statistische bureaus van Gouda (www.gouda.nl) en Dordrecht (www.sociaal-geografischbureau.nl), met als doel het de lezer mogelijk te maken zich een beeld van de wijken voor ogen te stellen.

Het gaat in alle gevallen om naoorlogse en latere wijken waarin flats (veelal sociale woningbouw), maar ook eengezinswoningen te vinden zijn. Alle wijken hebben een stadsvernieuwings- / renovatieronde achter de rug.

De PMB 2001 bevraagt burgers ook over een twintigtal buurtproblemen die zij ervaren op het gebied van criminaliteit en overlast (bijvoorbeeld ten aanzien van fietsendiefstal, inbraak, te hard rijden, overlast door groepen jongeren,...). Wij hebben genoteerd welk percentage van de buurtbewoners (uit een viercijferig postcodegebied) stelt dat in hun buurt zulke problemen 'vaak' voorkomen (men kan bij de PMB-vragen kiezen uit *komt vaak / soms / nooit of bijna nooit voor of weet niet / geen mening*). Daarop hebben we berekend wat de bovenste kwartielscore is, over alle Nederlandse wijken (de bovenste kwartielscore is een getal zodanig dat driekwart van de wijken beter scoort, en een kwart slechter). Daarna hebben wij nagegaan van onze studiewijken hoe vaak ze op de 8 criminaliteits-indicatoren en op de 12 overlast-indicatoren volgens de respondenten van de PMB in dit bovenste kwartiel ('meest problematische wijken') liggen. Het resultaat staat in tabel 3.

Tabel 3: Aantal maal dat een wijk tot het meest problematische kwart van Nederland behoort op 20 PMB buurtprobleemindicatoren

	Gouda Noord Achterwillens	Gouda Oos- terwei	Dordrecht Vogelplein	Dordrecht Crabbehof
Overlast (12 indicatoren)	1	1	1	4
Criminaliteit (8 indicatoren)	1	3	1	7
Totaal (20 indicatoren)	2	4	2	11

Bron: Politiemonitor Bevolking 2001

We zien dat gemeten naar deze maatstaf inderdaad Oosterwei en Crabbehof onveilig zijn dan Noord/Achterwillens en Vogelpleinbuurt, zodat de in tabel 2 nagestreefde verdeling gehaald schijnt te zijn.

Tenslotte gaan we na hoe de bevolkingssamenstelling van de bestudeerde wijken is, op grond van cijfers van de statistische bureaus van beide steden. Hierbij doet zich de complicatie voor dat de geboden cijfers niet altijd direct op onze studiebuurten betrekking hebben, maar veelal op een iets groter gebied met een andere administratieve grens. Om die reden geven we geen cijfers, maar geven we slechts verbaal weer hoe de wijken te omschrijven zijn.

We concentreren ons op de leeftijdsverdeling en het percentage allochtonen, beide kenmerken die vaak met onveiligheidsbeleving in verband worden gebracht.

Gouda Noord heeft relatief (t.o.v. heel Gouda) veel oudere inwoners, Achterwillens en Gouda Oost (waaronder Oosterwei valt) juist veel kinderen en jongeren. Noord heeft relatief weinig niet-westerse allochtonen, Achterwillens gemiddeld, en Oost veel (en in Oosterwei is dat nog meer).

In Dordrecht gelden de volgende globale observaties: in de wijk Crabbehof wonen verhoudingsgewijs (t.o.v. heel Dordrecht) veel ouderen, terwijl dat in de wijk Het Reeland (waarvan de Vogelpleinbuurt deel uitmaakt) minder is. In Crabbehof wonen veel niet-westerse allochtonen, in Het Reeland iets minder dan in heel Dordrecht.

Wij concluderen dat de studiewijken voldoende variatie op belangrijke kenmerken vertonen, zonder dat er sprake is van extreem eenzijdig samengestelde buurten. Daarmee voldoen de wijken voor onze studie.

4 Beschrijving Interviewproces

4.1 Deelnemers

In de vier geselecteerde wijken zijn ronde-tafel-gesprekken georganiseerd in de vorm van door middel van een topic-lijst gestructureerde half-open groepsinterviews die audio opgenomen zijn. Deze interviews vormen het empirisch materiaal voor de hier door ons gepresenteerde bevindingen.

Hoewel voor voorbereiding, uitvoering en rapportage van dit onderzoek slechts drie maanden ter beschikking stonden, zijn we er – dankzij de hulp van gemeentelijke- en welzijnsfunctionarissen en een vrijwilliger – in geslaagd om in de vier geselecteerde wijken deze groeps gesprekken te laten plaatsvinden met buurtbewoners (volwassenen en jongeren) en “veiligheidsprofessionals”. De eerste groepsinterviews zijn afgenomen op woensdag 25 februari 2004 in Dordrecht in de buurt Vogelplein en omgeving (postcode 3312). Zowel een groep jongeren als een groep volwassenen waren georganiseerd door mevrouw J.C. Burggraaff, voorzitter van het bewonerscomité Vogelbuurt en een zeer actieve vrijwilliger. Aan het gesprek van de jongeren namen 8 jongens en 2 meisjes deel (Turks en Nederlands) en 3 jongeren-buurtwerkers. Aan het gesprek van de volwassenen namen 6 buurtbewoners en 2 professionals (een buurtagent en een medewerker van “Ken je Buren”) deel.

De tweede serie groepsinterviews vond donderdag 26 februari plaats in buurthuis de Noorderzon in Gouda Noord en Achterwillens (postcode 2805).

Er hebben een viertal groeps gesprekken plaatsgevonden, georganiseerd door de heer Nouri Hamamoui, wijkconsulent in dat gebied vanuit de Stichting Welzijn Gouda. Het eerste gesprek was met 4 professionals (waaronder de wijkagent), daarna was er een gesprek met 3 oudere wijkbewoners, gevolgd door een gesprek met 4 jongeren en ten slotte een gesprek met het bestuur van het Buurtcomité Noord: 5 bewoners-vrijwilligers en 2 professionals.

De derde serie groepsinterviews vond plaats op vrijdag 27 februari in Buurthuis de Nieuwe Stoof in de wijk Crabbefhof in Dordrecht (postcode 3317). Het was een groeps gesprek met 7 volwassen buurtbewoners (waaronder 3 allochtonen) en 2 professionals die het gesprek ook georganiseerd hadden: mevrouw

Jacqueline Gommans, wijkmanager, en mevrouw Aliek van den Berg, opbouw-
werker. In het winkelcentrum van de wijk hebben we een “hanggesprek”
gehad met een vijftal jongeren van Creools-Nederlandse afkomst.

De laatste serie groeps gesprekken is gehouden op donderdag 4 maart in de
wijk Oosterwei in Gouda (postcode 2806) in buurthuis het Wiel. De grote meer-
derheid van de bewoners van deze wijk is van allochtone afkomst en daarbij
vormen de Marokkanen verreweg de grootste groep. De groepsinterviews zijn
gehouden met 5 Marokkaanse jongeren en 2 professionals enerzijds en met
4 Marokkaanse volwassen buurtbewoners en 2 professionals anderzijds. Ook
deze gesprekken waren weer georganiseerd door de heer Nouri Hamamoui die
zowel wijkconsulent is voor Gouda Noord als voor Gouda Oost, waar Ooster-
wei deel van uitmaakt.

Al met al geeft de volgende tabel een overzicht van de gesprekspartners:

Tabel 4: Overzicht deelnemers

	Jongeren	Volwassenen	Professionals	Totaal
Autochtoon	8	17	11	36
Allochtoon	16	8	6	30
Totaal	24	25	17	66

4.2 Opzet van de groepsinterviews

Met de groepsinterviews hebben wij geprobeerd een collectieve representatie
van het ‘veiligheid-in-de-buurt’-concept van de betrokkenen te achterhalen. Het
ging daarbij niet zozeer om vast te stellen hoe hoog of laag allerlei aspecten
scoren, maar meer om of en hoe de bewoners – in onderling gesprek – laten
blijken dat zulke aspecten onderdeel van hun voorstelling, hun representatie
van veiligheid uitmaken. Dat werd allereerst overgelaten aan het vrije opborre-
len van associaties en verhalen van de betrokkenen op de openingszin:

*“We willen graag met u praten over veiligheid in uw buurt, omdat gebleken is
dat uw buurt onlangs nogal veranderd is qua veiligheid: hij is flink vooruitgegaan
/ achteruitgegaan. Is dat zo?”*

In het eerste deel van het gesprek traden wij weinig sturend op, we lieten de associaties van de deelnemers opkomen, en we lieten de deelnemers onderling vrijelijk op elkaar ingaan. De gespreksleider zorgde vooral dat een ieder aan het woord kwam (*"en wat vindt u daarvan, mevrouw?"*) en dat het gesprek niet afdwaalde. Hij had er oog voor dat over een bepaald onderwerp diverse meningen naar voren konden komen. Daarbij noteerde de waarnemer nauwkeurig op grond van de hieronder aangegeven topiclijst welke onderwerpen wel voldoende aan de orde zijn gekomen.

In het tweede deel van het vraaggesprek werden dan die onderwerpen uit onze topiclijst die niet spontaan aan de orde zijn gekomen, of naar het oordeel van de waarnemer niet voldoende zijn uitgediept, door de gespreksleider niet-directief geïntroduceerd. Het ging er daarbij wederom niet om om vast te stellen, als voorbeeld, hoe prettig het wonen is in de wijk, maar of mensen vinden dat de prettigheid van wonen iets te maken heeft met hun veiligheidsidee. We vroegen dus niet *"hoe prettig vinden de mensen het om hier te wonen"* maar wel *"dat je hier (on)prettig woont, is dat belangrijk voor het gevoel van veiligheid?"*, *"o, hoe zit dat dan?"*). Wanneer een onderwerp geen of weinig weerklank vond, liet de gespreksleider het snel vallen. In het groepsgesprek werden vrijelijk switches toegestaan, dus als de een iets zei over *"mensen kennen elkaar niet meer"* en de ander bestreed dat door naar buurtfeesten te verwijzen, dan liet de gespreksleider dat toe.

4.3 Topiclijst

Onderstaande topics zijn die welke in de literatuur als belangrijk voor het (on)veiligheidsgevoel in woonomgeving naar voren komen.

- fysieke omgevingsfactoren
 - beleving van de mate van schoon en heel / verloedering in de woonomgeving (zwerfvuil, rommel, hondenpoep, graffiti, kapotte straatverlichting)
 - beleving van de staat van de woningen (onderhoud, leegstand)
- voorzieningenniveau
 - winkels, openbaar vervoer

- groen, wegen
- school, buurthuis, kinderopvang
- voorzieningen voor kinderen / jongeren: speeltuin, speelgelegenheid, hangplekken
- **criminaliteit:** niveau van voorkomen en slachtofferschap van misdaad, i.h.b. inbraak, geweldpleging, zware verkeersovertredingen, wapenincidenten
- **incivilities (onbetamelijkheden):** overlast van junks, onbeleefdheden, hangjongeren, luidruchtig gedrag, verkeersproblematiek
- **sociale kwaliteit van de buurt**
 - *sociale cohesie* : mate van bekendheid met elkaar, mate van prettig met elkaar omgaan, mate van zich thuis voelen in de buurt, mate van hulpbereidheid, wie rekent men tot buurtbewoners (mate van ingroup vs outgroup), mate van zich verantwoordelijk voelen voor de buurt, mate van gehechtheid aan de buurt
 - *leefbaarheid*: mate van tevredenheid met de buurt, er al of niet graag wonen, er al of niet prettig wonen, al of niet willen verhuizen
 - *sociale integratie* : mate van participeren in verenigingen / acties / feesten, interetnisch contact
- **mate van sociale controle / toezicht**
 - *formeel*: politie, stadswachten, assistenten, gemeentefunctionarissen (activiteit, initiatief, betrokkenheid)
 - *informeel*: straatregels, stadsetiquette (buurtwachten, elkaar aanspreken, elkaar ondersteunen, rol scholen)
- **kwaliteit van publieke interventies**
 - schoon en heel
 - bijzondere acties zoals Thuis Op Straat, Opzoomen, Ken je Buurt etc.
- **media-aandacht**

4.4 Verwerking groepsinterviews

De groepsinterviews werden afgeluisterd en daarna werd een interviewrapport gemaakt. Dat is een aan de hand van de topiclijst gegroepeerde opknipping van de interviews. Per topic werd dan een reeks (getranscribeerde) uitspraken bijeen gezet, herkenbaar welke uit welk soort wijk (hoog/laag, stijgend/dalend qua veiligheid, jeugd of volwassenen). Dit verslag werd door de onderzoekers gezamenlijk diepgaand besproken. Op grond daarvan werd de volgende samenvattende beschouwing geschreven die aangeeft hoe de respondenten veiligheid representeren in termen van de topiclijst.

4.5 Beperkingen van deze studie

De onderhavige studie is beperkt van opzet. We hebben slechts acht groeps gesprekken gevoerd, alle in Gouda en Dordrecht, in wijken waar een flink, maar niet extreem, niveau van onveiligheid gold, dat ofwel flink gestegen ofwel flink gedaald was. Uiteraard valt niet uit te sluiten dat onze bevindingen niet opgaan voor grote steden, plattelandsgemeenten, wijken met een veel hoger of juist veel lager niveau van veiligheid, of in gebieden waar weinig dynamiek in het onveiligheidsniveau zich heeft voorgedaan. We hebben gesproken met jongeren en ouderen, met allochtonen en autochtonen, met bewoners en met professionals. De samenstelling van onze gespreksgroepen is verlopen zoals hierboven uiteengezet, veelal met bemiddeling van professionals uit het maatschappelijk werk. Dat betekent dat we een zeker gevaar lopen dat onze gespreksdeelnemers verhoudingsgewijs nogal maatschappelijk actief zijn. Dat zou met zich mee kunnen brengen dat we een relatief zonnig beeld van de veiligheid in de wijken krijgen, omdat immers uit de literatuur bekend is dat veiligheidsperceptie en een actieve opstelling in de maatschappij geassocieerd zijn.

Wij beschouwen de studie als een bijdrage die alert maakt op de relatieve rol van criminaliteit en andere buurtproblemen bij het ontstaan van veiligheidsgevoelens. Als zodanig genereert de studie een aantal discussiepunten. Voor een doorslaggevend op de proef stellen van de houdbaarheid van de geoperde hypotheses zou een grootschaliger onderzoek nodig zijn.

5 Bevindingen

5.1 Is het veiligheidsgevoel de laatste jaren toe- of afgenomen in de buurt?

Deze onderzoeksvraag is des te interessanter omdat wij buurten (postcodegebieden) geselecteerd hadden waar volgens de Politiemonitor Bevolking PMB de laatste jaren van een duidelijke verbetering/achteruitgang sprake was van het veiligheidsgevoel van de bewoners. Maar onze gesprekspartners hebben allerminst een eenduidige kijk op deze kwestie, en het is zeker niet zo dat zij de trend die wij op grond van de PMB aanwezig achtten zonder meer herkennen. De jongeren en de volwassenen uit de Vogelbuurt in Dordrecht vinden hun buurt veilig resp. veiliger geworden omdat de situatie op het Vogelplein, centrum van de wijk, duidelijk verbeterd is door een aantal fysieke ingrepen en door het openen van een politiepost aan het plein.

In de Crabbhof in Dordrecht ligt de situatie genuanceerder. Officials en een aantal bewoners die bij het gesprek aanwezig waren, vinden dat men op de goede weg is en dat de situatie verbeterd is. Men denkt daarbij vooral aan het succes van een aantal projecten die tot doel hebben de bewoners elkaar te laten ontmoeten.

“Het is een aardverschuiving dat Turkse en andere mensen nu met elkaar praten. In het winkelcentrum heb je ook feesten en dan zie je dat Turkse en Marokkaanse vrouwen je nu gewoon gedag zeggen. Er ontstaat een zekere gewenning aan elkaar.”

Een tweetal allochtone vrouwen die aan het gesprek deelnamen willen verhuizen vanwege de grote overlast (geluid, vuil, a-sociaal gedrag) en de aanwezige ouderen die vooral de situatie van vroeger als referentiepunt hebben, vinden de veiligheid nog steeds achteruitgaan.

In Gouda bestaat het postcodegebied 2805 feitelijk uit een tweetal buurten die volgens onze gegevens aanzienlijk van elkaar verschillen. Het eigenlijke Gouda Noord wordt als redelijk veilig gekenschetst, waarbij de situatie de laatste jaren niet verslechterd is; wel wordt daarbij door de deelnemers aan onze interviews

naar voren gebracht dat er zeer veel bejaarden wonen die zich over het algemeen onveilig voelen. T.a.v. Achterwillens wordt een situatie geschetst waarbij over een langere tijdsspanne het veiligheidsgevoel sterk achteruitgegaan is, maar waarbij de laatste jaren een zekere stabilisering is opgetreden. Ook hier refereert men bovenal aan bejaarden als het om onveiligheidsgevoelens gaat. Gouda Oosterwei wordt door onze Marokkaanse gesprekspartners (zowel jongeren als volwassenen) als een van de veiligste wijken van Gouda getypeerd. Men verwijst daarbij naar de criminaliteitscijfers maar erkent wel dat er vaak een verschil is tussen werkelijkheid en gevoelens.

“Door de media lijkt het vaak meer dan het is als groepen jongeren bij elkaar staan. Dat is niet altijd onveilig, maar het onveiligheidsgevoel wordt gekweekt.”

5.2 Wat is de rol van leeftijd bij het veiligheidsgevoel?

Uit de gesprekken die wij met wijkbewoners (jongeren en volwassenen) in de twee middelgrote steden gevoerd hebben lijkt een patroon naar voren te komen t.a.v. waar welke leeftijdsklasse zich veilig voelt. Praktisch alle jongeren die wij gesproken hebben voelen zich niet alleen in de eigen buurt maar ook in de hele stad veilig. De grootte van de stad lijkt daarbij een rol te spelen want zowel allochtone als autochtone jongeren zeggen dat dat zo is omdat men door de hele stad elkaar kent en weet dat er op elkaar gelet wordt. Belangrijk is ook dat men weet op een groep terug te kunnen vallen. Regelmatig komt daarbij naar voren dat men zich minder veilig voelt als men, vaak als individu, naar een andere stad gaat.

Bijna alle volwassenen die wij gesproken hebben, zowel mannen als vrouwen, zeggen zich in hun eigen buurt veilig te voelen; *“anders is het in het centrum”* en *“natuurlijk voel je je onveilig als je naar een wijk gaat waar je niemand kent”*. Daarbij lijkt het belangrijk dat men bekend is met mensen en met situaties zodat men bijvoorbeeld ook weet welke plekken te vermijden. Heel anders ligt het, volgens onze gesprekspartners, met de oudere bewoners.

Daar lijkt het gebied waar men zich veilig voelt zich te beperken tot het eigen huis, en dat vaak nog niet eens.

'Zet drie ouden van dagen bij elkaar en wat hoor je: Heb je het gehoord van Tante Truus, die is overvallen; heb je het gehoord van Ome Sjaak, die is geschopt. Anders hoor je niks en wanneer is het gebeurd? Om 12.00 uur 's middags en daar maakt tante Truus 19.00 's avonds van. Allemaal wilde verhalen waarmee ze elkaar helemaal gek maken.'

'Het veiligheidsgevoel is leeftijdgebonden. Ouderen voelen zich eerder onveilig. Is wel een stukje verbeterd, maar een hoop zijn nog een beetje bunzig, met name op het plein'

Natuurlijk is het zo dat niet alle jongeren zich altijd veilig voelen in de hele stad en dat alle bejaarde bewoners bang zijn als ze de deur uitgaan.

Op de vraag van de gespreksleider aan Marokkaanse jongeren: "Kun je je voorstellen dat mensen een blokje om gaan als ze jullie als groep tegenkomen", was het antwoord:

"Er is een oude man en daar kan heel Nederland een voorbeeld aan nemen: Jantje. Jantje komt met zijn wandelstok aangelopen en zegt tegen ons: 'Uit de weg, jongens!' en hij loopt gewoon door. Hij is 84 jaar. Als hij naar de stad moet, vraagt hij aan een automobilist: 'Ga je naar de stad?' En hij stapt zo bij iedere Marokkaan in."

5.3 De invloed van groepsprocessen op het veiligheidsgevoel

Vooraf onder ouderen zou het onveiligheidsgevoel in de ogen van onze gesprekspartners nog versterkt worden door de invloed van groepsprocessen. Daar waar groepsprocessen een positieve rol kunnen spelen bij gevoelens van veiligheid, zoals in de gesprekken met jongeren naar voren kwam, zo kunnen ze ook zeer negatief inwerken op het gevoel van veiligheid.

“Men gaat in de groep in een eigen waan leven en er naar handelen door ‘verhalen’.”

“In Gouda Noord wonen veel bejaarden en die juttten elkaar op, waarbij ze elkaars beelden overnemen en versterken en daardoor zien ze alleen Marokkaanse jochies, terwijl er ook volop Nederlandse jongens lopen.”

5.4 Veiligheidsgevoel als persoonskenmerk

Door bijna alle geïnterviewden wordt een aantal persoonskarakteristieken als essentieel gezien bij het zich – calamiteiten uitgezonderd – in het algemeen veilig of onveilig voelen.

Allereerst is dat het type persoonlijkheid:

“onveiligheidsgevoel heeft allereerst te maken met de persoon zelf”.

‘Die angst, die angst wordt zo ontzettend aangekweekt. Ik kom rustig ‘s avonds in mijn uppie thuis en er gebeurt niks.’

In samenhang met het type persoonlijkheid gaat het er volgens de gesprekspartners om hoe je je voelt en hoe je naar buiten overkomt.

Ik praat met ieder en voel me boven niemand verheven en met vakantie passen ze op mijn huis. In tegenstelling tot mijn buurman, die altijd uit de hoogte doet, die heeft voortdurend trammelant.’

Hoe je je gedraagt is bovendien afhankelijk van de vaardigheden die je bezit.

‘Je opstelling naar buiten toe is heel belangrijk en ik voel mezelf ook redelijk veilig. Maar je moet weten hoe je je moet gedragen. Als je agressief reageert wekt dit agressie op.’

Naast de persoon, zijn/haar motivatie en vaardigheden is volgens de geïnterviewden belangrijk wat je hebt meegemaakt en hoe je situatie is.

'Als er bij je wordt ingebroken is het honderd keer belangrijker vaak dat je privacy is doorbroken dan wat er weg is. En het duurt vaak een hele tijd voordat je je weer veilig voelt.'

5.5 De rol van de media

Hoe belangrijk door de gesprekspartners het type persoon en zijn/haar situatie ook gevonden wordt voor het zich veilig voelen, er is algemene consensus dat er ook belangrijke externe factoren zijn die die gevoelens bij hun medebewoners en henzelf bepalen.

Zeer belangrijk – en in alle gesprekken genoemd – is daarbij wat men noemt de grote rol die de media spelen in het versterken van de onveiligheidsgevoelens van mensen.

"Als er iets negatiefs in de wijk gebeurt, staat het in de krant en bij iets positiefs, vergeet het maar; ook het nieuws op de tv is nooit positief."

"Er rollebollen 7 tv-zenders over elkaar heen; de een met nog sensationeler nieuws dan de ander."

"Een prima buurtfeest staat niet in de krant, een Antilliaan die een appel steelt wel."

Daarbij komt dat regelmatig gewezen wordt op de grote sociale verantwoordelijkheid die de media hebben.

"Staan ze er wel bij stil welke grote invloed ze hebben op de bejaarden, maar op hen niet alleen."

Vooraf het voortdurend generaliseren is velen een doorn in het oog.

“De media zijn alleen maar negatief over Marokkanen, daarom trekken ze zich terug.”

‘Als een journalist je iets vraagt moet je je steeds als groep verantwoorden. Je wordt voortdurend aangesproken op het gedrag van anderen. Je zit altijd in het verdomhoekje.’

Meerdere keren wordt in de gesprekken gesteld dat deze berichtgeving er mede toe geleid heeft dat niet alleen in de pers maar ook in de politiek alles om onveiligheid is gaan draaien, dat veiligheid *het* label voor altijd al bestaande problemen is geworden.

“Vroeger als het over ons (een Marokkaan) ging, ging het over gebrek aan scholing, over werkloosheid, over taal; nu gaat het alleen nog maar over onze criminaliteit”.

Alle respondenten wijzen erop dat dit type berichtgeving en het benaderen van de veiligheidsproblematiek als *“de voornaamste ziekte van de samenleving”* sterk van invloed is op de belevingswereld van vele ouderen. De voortdurende veranderingen die zij op alle terreinen meegemaakt hebben en nog steeds meemaken veroorzaken in de ogen van vele gesprekspartners bij hen grote onzekerheid met een tweetal gevolgen: extra nostalgie naar het verleden toen alles nog goed was en vaak overgevoeligheid voor alle negatieve berichtgeving.

5.6 Verander(en)de samenstelling van de buurt

Naast persoonsfactoren en meer macromaatschappelijke factoren spelen op dit moment de veranderingen zoals ze in veel woonwijken plaatsvinden en de berichtgeving daarover een grote rol in het ontstaan van onveiligheidsgevoelens bij velen, aldus onze respondenten. Het gaat dan allereerst om het vertrek van autochtone bewoners en het binnenkomen van veel allochtonen in wijken waar de woningen nog betaalbaar zijn.

Niet in alle onderzochte wijken spelen deze problemen. In Oosterwei is 85%

van de bewoners van allochtone afkomst, zodat de autochtoon eerder dan de allochtoon een bijzonderheid is. Ook in de andere wijken is het tempo van het veranderingsproces niet steeds hetzelfde. Dat neemt niet weg dat in de groepsgesprekken, terwijl iedereen zich zeer wel bewust was dat het gesprek over de redenen van (on)veiligheidsgevoelens diende te gaan, al zeer snel het thema allochtoon-autochtoon naar voren kwam.

Hoewel de meeste gesprekspartners aangeven er zelf geen probleem mee te hebben, wijzen ze op hun buurtgenoten en geven ze aan dat die zich in hoge mate onveilig voelen door het steeds grotere aantal allochtone bewoners in hun buurt. Het sleutelwoord hierbij is dat iedere communicatie tussen de groepen onderling ontbreekt. De Nederlanders zijn bang, keren zich van de buurt af, zien het veelal negatieve beeld dat ze toch al hadden eerder versterkt dan verzwakt door de andere gebruiken ("*jeugd laat op straat*") en gewoonten ("*man op de troon thuis en daarbuiten*"). Zij voelen zich verheven boven Turken en Marokkanen. Vele projecten die opgezet worden om de onderlinge verhoudingen te verbeteren, lijken schipbreuk te lijden. En bij de onveiligheidsgevoelens speelt vooral de jeugdproblematiek een grote rol. Een hoogbejaarde dame die zich met hand en tand verzet tegen allerlei spookverhalen die binnen haar bridgeclub en elders onder ouderen de ronde doen, zegt:

'Macht heb je niet, maar je krijgt het. Die Marokkaanse rotjochies vormen inderdaad een groot probleem, maar ze profiteren van de zwakheid van anderen als ze aankomen als groep.'

Wel moet hierbij aangetekend worden dat men zich zowel in Gouda als in Dordrecht welbewust is van het feit dat ook Nederlandse "a-sociale jongeren" en "a-sociale gezinnen" dezelfde overlast en onveiligheidsgevoelens kunnen veroorzaken.

"Een of twee a-sociale gezinnen kunnen de sfeer in een hele wijk verpesten".

In Oosterwei reageren de Marokkanen heel anders. Ook bij hen is het sleutelwoord communicatie. Die ontbreekt ook volgens hen. Dit wijten zij aan het feit dat ze meer en meer in de Nederlandse samenleving als moslims en daarmee als outcasts gezien worden.

“Wij zijn onschuldig aan de aanslagen van 11 september en toch wijst men naar ons sinds die tijd. Vroeger hadden we daar geen last van. De regering maakt de burgers bang.”

Men voelt zich nu benaderd als een veiligheidsrisico voor de Nederlandse samenleving in tegenstelling tot vroeger. Alle verhalen over gebrek aan integratie slaan in hun ogen nergens op.

‘Integratie heeft niks met veiligheid te maken. Als je naar de eerste generatie kijkt, die zijn helemaal niet geïntegreerd, maar de derde generatie is goed geïntegreerd. Praten goed Nederlands, vaak beter dan vele Nederlanders. Doen mee met dezelfde mode, gaan naar de disco’s, vriendinnen. Daar heeft de regering een probleem mee en door hen voelt men zich onveilig.’

Wat vooral stoort is de beeldvorming die voortdurend op de hele groep geplakt wordt.

“De profeet Mohammed heeft gezegd: “het verschil tussen waarheid en leugen is vier vingers”, want er passen vier vingers tussen oog en oor. Het oor is de leugen, het oog is de waarheid. Dat wil zeggen dat je niet af moet gaan op wat je hoort, maar op wat je zelf ziet.”

Volgens hen verhogen de vele projecten die nu rond veiligheid opgezet worden juist de onveiligheidsgevoelens i.p.v. ze te doen afnemen. Daar komt bij dat ze vaak van een beeldvorming uitgaan waarbij alle Marokkanen de schuld krijgen.

Ook het buurtvadersproject, zoals dat in verschillende steden en buurten opgezet is, wordt van kritiek voorzien:

'Dan zijn wij de schuldige; nee, de bal ligt nu in jullie veld. De regering moet aan de burger veiligheid geven via de politie. Gemeente en politie moeten streng optreden tegen de jeugd die te ver gaat.'

5.7 Hangjongeren

Opvallend is de vrij genuanceerde benadering van het probleem van de 'hangjongeren'. In de eerste plaats is het zeker geen thema dat onmiddellijk aan de orde komt vanuit de gesprekspartners zelf. In menig gesprek kwam het pas op tafel omdat de gespreksleider het als onderwerp inbracht. In sommige wijken speelt het ook dan niet. Maar veelal, vooral bij ouderen, leidt het tot een tweeledige reactie: enerzijds geeft menigeen toe zich niet helemaal prettig te voelen wanneer hij langs een groep opgeschoten jeugd of jonge volwassenen die staan te hangen moet. Daarbij speelt wederom de angst voor etnisch-anderen mede een rol.

"Daar die jongelui op het hoekje van het plein. Staan daar soms de hele dag. Ik voel me niet zo prettig als ik er langs loop. Net als zaterdag, is de prullenbak weer losgerukt. Zeg ik er wat van. Gelijk krijg ik een grote mond terug hoe ik weet dat zij dat gedaan hebben."

Anderzijds is er een vrijwel unaniem geluid dat jongeren toch eigenlijk ook op straat horen, en zichzelf in hun tijd toch ook graag in gezelschap van leeftijdgenoten buiten verkeerden. Termen als 'normaal kattenkwaad' vallen dan.

"ach ja, sneeuw in de brievenbus, heb ik toch ook gedaan als jongen?"

Het gaat er vooral om, aldus onze gesprekspartners, hoe je de jongeren aanspreekt.

Ook merken ouderen op dat er géén of te weinig jongerenvoorzieningen zijn, hoewel men evenzeer betwijfelt of (hang)jongeren daar eigenlijk wel behoefte aan hebben. De Goudse jongeren met een Marokkaanse achtergrond in onze gespreksgroep ontkennen in alle toonaarden dat er ook maar enige reële bedreiging van hun hangen uitgaat. Zij benadrukken dat op bepaalde plekken samenkomen een normale ontmoetingsfunctie heeft, vergelijkbaar met een koffiehuis of een buurthuis, en dat Marokkanen nu eenmaal een buitencultuur hebben. Sommigen beamen dat hun stijl van met stemverheffing discussiëren overlast zou kunnen veroorzaken, maar vinden het zwaar overdreven dat mensen zich daarbij ongemakkelijk voelen.

“Ik voel me geen hangjongere. We staan altijd voor C 1000. Praat met een vriend; die erbij, die erbij. Zo een hele groep. Ook zonder ruzie praten we al vlug heel hard. Is onze cultuur. We geven overlast zonder dat we het doorhebben. Maar is ongevaarlijk. Hoeft niet teken van onveiligheid te zijn.”

Zij observeren daarbij dat anderen vaak ook geen enkel initiatief nemen om de samengekomen jongeren als normale mensen tegemoet te treden; een groet kan er niet af, terwijl dat in de ogen van die jongeren de relaties geheel zou normaliseren. Mensen durven meestal geen enkel initiatief tot interactie te nemen. Die sprekers zien overigens kennelijk geen rol voor zichzelf weggelegd om zelf zulke interactie-initiatieven te ontplooiën.

5.8 Criminaliteit ondergeschikt in discours

Alle gesprekken begonnen met de vraag of men zich veilig voelde in de betrokken buurt. In geen enkel gesprek werd daarop direct gereageerd met een verwijzing naar criminaliteit. Dat onderwerp kan zeker ter tafel komen in gesprekken over veiligheid, maar is niet wat het meest op de tong ligt. Desgevraagd wordt er wel geklaagd over criminaliteit, maar dan is dat toch vaak in algemene, lang niet altijd buurtgebonden termen. Er worden dan als problematische delicten in de allereerste plaats *inbraken* genoemd, gevolgd door *straatroof/tassendiefstal*, en tenslotte *berovingen bij pin-automaten*. In één

adem met criminaliteit wordt ook vaak genoemd dat mensen zich veelal wel erg onverstandig gedragen: ouderen met openstaande tassen,

“ja , als ik om 11 uur 's avonds ga pinnen ...”.

“Je moet weten dat er een enkele plek is waar je in het donker beter niet kunt komen. Daar moet je je naar gedragen.”

Politiefunctionarissen zijn nogal cynisch over dit soort zaken.

“Ach, die verhalen over die PIN-automaten. Vroeger werden mensen op betaaldag van hun AOW beroofd nadat ze die in het postkantoor hadden opgenomen, nu aan de PIN-automaat. Wat is het verschil?”

5.9 Onbetamelikheden

Veel prominenter dan misdaad is in de gesprekken het voorkomen van asociaal gedrag in de buurt. Veel en spontaan worden genoemd: verkeerslawaaï en geluidsoverlast, smerigheid van de openbare ruimte, asociaal gebruik van afvalcontainers, niet deelnemen aan schoonhouden van trappenhuizen en portieken.

“Wat mij vooral ergert en een onveilig gevoel geeft is dat niemand in mijn portiek zich iets van de ander aantrekt. De deur niet sluiten beneden, vuilniszakken zo naar beneden gooien, laatst zelfs een tv. Iedereen doet het, ook Nederlanders. En buiten is het een zootje: glas, vuil in de struiken, bij de vuilcontainers meer ernaast dan erin.”

Zeer prominent wordt ook genoemd verkeerswangedrag. Het gaat bij dat laatste overigens meer over te hard rijdende auto's en over foutparkeren en op de stoep fietsen dan over de ook wel genoemde overlast van bromfietsen en scootertjes. Men voelt zich bij het aanpakken van verkeersproblematiek regelmatig door de overheid in de steek gelaten. Er lijkt nooit iets simpel met

drempels, eenrichtingsverkeer of verbodsborden te kunnen worden aangepakt, want dan schermt de gemeente weer met allerlei andere belangen die in het geding zouden zijn.

In Dordrecht wordt bij het vóórkomen van onbetamelijkheden met nadruk gewezen op “asociale Nederlanders”, die op grond van een gemeentelijk spreidingsbeleid in de wijk zijn komen wonen. Ook als mislukt ervaren initiatieven rond het huisvesten van bewoners met psychiatrische stoornissen werden genoemd. De overheid wordt in beide gevallen van een grenzeloze naïviteit beticht.

5.10 Rol politie

Sommige individuele wijkagenten mogen zich verheugen in veel waardering van bewoners, maar voor het overige heeft men in het algemeen een nogal lage dunk van de politie: *die komt niet en als ie komt, dan doet ie niks*. In het licht van het voorgaande moet men hierbij vooral denken aan de rol van de politie bij overlastbestrijding. De in onze gespreksgroepen aanwezige politiefunctionarissen verdedigden hun dienst nogal eens door erop te wijzen dat optreden tegen overlast of kleine criminaliteit altijd erbij inschiet als er grote zaken (calamiteiten, zware criminaliteit) moet worden aangepakt.

“het komt geregeld voor dat al die vijf wagens bezig zijn, als er een flinke aanrijding op de autosnelweg is, dan is alles bezig; het kan dus zijn dat u belt met een melding waarvoor op dat tijdstip geen politie beschikbaar is; en na 45 minuten schrijven ze de melding af, dan gaat er geen politie meer naar toe”

Daarvoor kunnen burgers wel begrip opbrengen, maar zij vinden het erg vervelend dat zij dan niet op de hoogte worden gesteld van het feit dat de politie voorlopig of definitief niet meer komt. Juist dat geeft een gevoel in de steek te worden gelaten. Informatie (bijvoorbeeld door terugbellen door de meldkamer met de mededeling waarom er geen agent langs zal komen) zou al veel helpen.

“dan zou het natuurlijk fatsoenlijk zijn als ze je even bellen. ... Ja, ze vragen altijd je naam en je nummer ... Dat zou een veilig gevoel geven ... Dat lijkt me een heel mooi punt als ze je dan even bellen en zeggen, mevrouw, we hebben prioriteit dit of dat ...”

Politiemannen zelf sneren enigszins dat wie zijn huis niet meer uitkomt ook de intensieve surveillance niet meer ziet, en zij klagen over lage aangifte- of meldingsbereidheid.

5.11 Rol overheid, buurtwerk

Veelvuldig komt aan de orde dat de overheid de buurt in menig opzicht in de steek laat, ofschoon welk aspect van de overheidszorg onder vuur komt te liggen, nogal kan verschillen. Het is zeker niet zo dat men alle onvrede maar op ‘de overheid’ projecteert. Vrij positief was men over het beheer van de openbare ruimte: in het algemeen is men wel te spreken over de mate waarin gemeente en gemeentediensten zorg dragen voor een ‘hele’ buurt.

Ook het buurtwerk en georganiseerde activiteiten van bewonerscomités ondervonden waardering, met pogingen om het contact tussen bewoners in de buurt te stimuleren. Genoemde projecten gaan vooral over onderlinge contacten zoals onder meer ‘Ouderenzorg op maat’, een project van de psychiatrische kliniek in de wijk die ambulante gevallen behandelt met als doel veel contact te houden met de buurtbewoners (‘Onze Buren’), burenhulpprojecten, ‘Thuis op Straat’, ‘Ontmoet je buren’, ‘Onze buurt aan zet’, ‘Groendag’. Ook de rol van basisscholen wordt positief gevonden, evenals allerlei initiatieven van individuen rond hun woning/portiek/flat, zoals een Kerstfeest in de tuin, allerlei vormen van burenhulp, *“ongeacht waar ze vandaan komen”*.

In het algemeen is men van mening dat dit allemaal cruciale initiatieven zijn om de veiligheidsgevoelens te verbeteren: mensen dichterbij elkaar brengen om elkaar beter te leren kennen.

“Het gaat erom dat men elkaar gedag zegt, de rest komt dan vanzelf”.

Maar ook de bejaarde gesprekspartner die het haar leeftijdsgenoten ernstig kwalijk neemt dat zij zich zo laten meeslepen door spook- en stookverhalen, geeft aan dat de culturele verschillen in Gouda dermate groot zijn dat er veel meer geïnvesteerd zal moeten worden in het op gang brengen van contact en in het ondersteunen van de burgers daarin.

“Maar wat je nu ziet is dat alle geld gaat naar zgn. harde zaken die de veiligheid zouden bevorderen. Maar het belang van contactleggen en zo wordt zwaar onderschat.”

Kritiek is er vooral op de inrichting van de openbare ruimte, met de nadruk op het verkeersbeleid –dat wangedrag te weinig onmogelijk maakt– en op allerlei inrichtingsaspecten rond het ophalen van vuil. De vuilophaalmethode met containers die niet vaak genoeg worden geleegd vraagt om vervuiling, juist omdat lang niet alle buurtbewoners zich zo gedragen als wel wenselijk zou zijn. Ontbrekend of veel te vroeg stoppend openbaar vervoer wordt, met name als het gaat om de bewegingsvrijheid voor ouderen, herhaaldelijk genoemd.

Ook wordt er nogal eens kritiek op de degelijkheid van de woningen geuit, waarbij men weinig goede woorden over heeft voor de degelijkheid en doordachtheid van diverse opknapbeurten of stadsvernieuwingsactiviteiten. De geadresseerde van zulke kritiek is hier meestal de woningbouwvereniging. Tenslotte voelen met name allochtone buurtbewoners zich nogal eens in de hoek gedrukt door de samenleving als geheel, waarbij ze zich teleurgesteld tonen in de overheid als hoeder van hun belang.

Nu zou men kunnen stellen dat veel van de bekritiseerde activiteiten of voorzieningen helemaal geen voorwerp van gemeentelijke zorg meer zijn, omdat de betreffende taken zijn geprivatiseerd (openbaar vervoer, reiniging, woningbouw). Aan dit soort bestuurlijke fijnzinnigheden hebben de gespreksdeelnemers geen boodschap. “Ze” hadden voor betere voorzieningen en oplossingen moeten zorgen, en die “ze” zijn “de autoriteiten”, zonder veel onderscheid wie of wat dat dan wel in een concreet geval moge zijn.

Uiteraard zijn de concrete problemen die in onze groepsgesprekken aan de orde kwamen en aan de gemeentelijke overheid werden geweten wijkgebonden: niet elke wijk heeft dezelfde soort problemen. Maar het algemeen patroon lijkt dat men een zekere teleurstelling voelt over de mate waarin de overheid erin slaagt saillante wijkproblemen (mede) op te lossen. Het lijkt erop dat daarbij de teruggang in serviceniveau (vuilophaling, openbaar vervoer) die de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden er toe leidt dat mensen hun wijk als stiefkind van de overheidszorg beschouwen.

Eigenlijk onderschrijven onze gesprekspartners in het algemeen wel dat allerlei factoren die de literatuur noemt, belangrijk zijn voor een gevoel van veiligheid in de wijk. Schoon, heel, fysieke omgeving, normstelling en -handhaving. Tekortkomingen op één of enkele van deze facetten vormen problemen die de leefbaarheid in de wijk aantasten.

5.12 Label van bestaande problemen

Verschillende malen wezen gespreksdeelnemers erop dat het hele veiligheidsdiscours een hedendaagse manier van labelen is van allerlei problemen die van alle tijden zijn: hangjeugd, unheimische straten, veranderende wijkbevolking, inkrimpende leefactieradius voor bejaarde wijkbewoners, bevolkingsgroepen die elkaanders leefwijze moeilijk doorgronden en afkeuren, het bestaat uiteraard altijd al. Het is echter in de ogen van deze sprekers een recente ontwikkeling om dat allemaal in het teken van veiligheid te beschouwen. Vroeger werd bijvoorbeeld de allochtonenproblematiek besproken in termen van taalproblemen, lage scholing, werkloosheid, uitkeringsmisbruik, Thans echter is het allochtonendiscours een veiligheidsprobleem geworden. In de ogen van onze gesprekspartners is dat eigenlijk alleen maar een ander etiketje op hetzelfde probleem, maar met zeer negatieve gevolgen, zoals het *"brandmerken van hele bevolkingsgroepen"*. Er is helemaal niets veranderd in termen van onveiligheid, maar bestaande problemen worden plotseling zo benoemd.

Daarop voortbordurend wordt erop gewezen dat de gemeentelijke subsidie-mogelijkheden thans ook een grote financiële stimulans leggen op het verpakken van willekeurig welk probleem als een veiligheidsprobleem.

Voor een speeltuintje komt pas geld als je beweert dat het de veiligheid ten goede komt

Volgens sommigen is hier ook sprake van een contra-productieve werking:

Alleen al in Gouda zijn geloof ik 65 veiligheidsprojecten aan de gang! Is het een wonder dat mensen zich onveilig voelen?

En ook de redengeving voor diverse individuele keuzen van andere bewoners wordt door sommige gespreksdeelnemers benoemd als ten onrechte en oneigenlijk met veiligheid in verband gebracht:

"tja, dan willen mensen graag verhuizen naar een groter huis, en dan is het zogenaamd omdat het in de buurt zo onveilig is"

6 Discussie

In deze paragraaf reflecteren we op het gevondene en proberen we een aantal naar voren gekomen onderwerpen samenhangend aan de orde te stellen en met de literatuur en onze mening te confronteren.

1. **(On)veiliger, nou nee.** In de onderzoeksopzet zijn een aantal wijken geselecteerd waar volgens cijfers van de Politiemonitor Bevolking in het recente verleden nogal wat veranderd is met betrekking tot het veiligheidsgevoel, ten goede of ten kwade. Uit de gesprekken met de buurtbewoners bleek echter dat men de in de PMB gesignaleerde veranderingen lang niet altijd herkende en onderschreef. Dat is in de eerste plaats jammer voor onze proefopzet, omdat wij daarmee wellicht juist wijken gemist hebben waarin sprake is van een belangrijke veiligheidsdynamiek. De groepsgesprekken bleken overigens ook zonder dat de bewoners zich in het centrum van een sterk wijzigende veiligheidsproblematiek voelden wel degelijk aanleiding te zijn voor zinvolle bespiegelingen over het onderwerp. Uiteraard moeten wij voorzichtig zijn omdat we per wijk slechts een bescheiden aantal mensen hebben gesproken, toch vinden wij het saillant dat lang niet altijd de indicatie uit de PMB wordt herkend door onze gesprekspartners. Het is goed even na te denken over wat deze bevinding ons leert over de bruikbaarheid van de veiligheidsbeleving volgens de PMB als het gaat om veiligheid in de wijk. Is het tijdvak dat wij vergeleken (2001-2002) al weer te ver achter ons liggend? Of is het toch zo dat de simpele vraagstelling van de PMB – en in zijn voetspoor diverse andere bevolkings-surveys zoals de POLS – er niet in slaagt een correct beeld te schetsen van de wijkveiligheid. Dat zou om drie redenen het geval kunnen zijn: (1) de PMB vraagt naar veiligheid, zonder dat daarbij specifiek op veiligheid in de eigen buurt wordt ingezoomd (2) de gebruikte vraag heeft onvoldoende kwaliteit (3) het aantal respondenten per zescijferige postcodegebied is te gering om een goed beeld te schetsen van de wijkbevolking. Zonder dat

onze bescheiden studie in dezen uitsluitel kan geven, lijkt het toch zaak om, in lijn met eerdere kritiek op de PMB (vergelijk Schoen e.a 2000) deze kanttekeningen bij de bruikbaarheid van de PMB voor buurtonderzoek te maken.

2. **Onveiligheid niet in eigen buurt.** Onveiligheid is zeker een probleem, maar het is, in de ogen van onze respondenten, vooral een probleem dat zich ruimtelijk gezien elders afspeelt, buiten de onmiddellijke eigen actieradius, en daarmee, voor de meeste mensen, buiten de eigen buurt. Alleen in de perceptie van ouderen, voor wie de actieradius sterk ingekrompen is, komt dat probleem echt dichtbij. Evenals het SCP (De Hart 2002) vinden wij dat men zich in het algemeen, niettegenstaande allerlei kritische opmerkingen over de buurt, wel degelijk veilig voelt in eigen buurt.
3. **Ouderen en sterke verhalen** Herhaaldelijk worden ouderen genoemd als een groep buurtgenoten voor wie veiligheid ook in eigen buurt tekort zou schieten. Toch wijzen sommige ouderen zowel als andere zegslieden erop dat hier tot op zekere hoogte sprake is van epische verdichting: steeds weer worden in hun ogen allerlei incidenten opgehaald en aangedikt. De betreffende incidenten kunnen soms jaren oud te zijn, terwijl ze zich soms helemaal niet in de betreffende buurt hebben afgespeeld, of niet uit eigen ervaring stammen. Bovendien lijkt het min of meer tot het algemeen geldende beeld omtrent de oudere mens te behoren dat ze een veiligheidsprobleem zullen hebben; ook jongeren die zelf weinig contact met ouderen hebben menen dat dat zo is.
4. **Vervreemding van buurtgenoten** Het komt ons voor dat het gevoel van vervreemding van buurtgenoten de kern van het onveiligheidsprobleem is, waarbij vooral de al van oudsher in een wijk wonende bewoners treuren om het zich wijzigen van de buurt, het wegtrekken van oude bewoners en het zich vestigen van nieuwe bewoners met een andere of anders veronderstelde leefstijl. In de ogen van de oude bewoners brokkelt zo de sociale cohesie van de buurt af. Onveiligheid is het hedendaagse label dat aan deze als negatief ervaren processen wordt gehangen. In deze zin schijnt onveiligheidsbeleving toch synoniem aan de angst voor vreemden (vergelijk Hale 1996, en Vanderveen 2002:37). Wat ontbreekt in zo'n afbrokke-

lende situatie is vertrouwen in elkaar en in de lokale overheid, en dat leidt, volgens Ross & Jang (2000) tot een verhoogde risicoperceptie.

5. **Autochtonen – allochtonen** Vervreemding van buurtgenoten wordt zeer sterk in termen van afstand tot allochtone groepen en tot 'asociale Nederlanders' gepercipieerd. Allochtonen zelf drukken zich veel minder in die termen uit. Overigens dient te worden opgemerkt dat lang niet altijd allochtone wijkbewoners een gemeenschap vormen, waaruit gemeenschappelijke initiatieven verwacht kunnen worden. Toch worden mensen dan vaak wel als groep aangesproken. Gebrek aan samenhang binnen zulke groepen leidt dan weer tot passiviteit, tot een doodbloeden van initiatieven om die 'gemeenschap' ergens bij te betrekken. Zulke 'los zand groeperingen' nemen dan een afwachtende houding aan en hebben het gevoel dat anderen het initiatief zouden moeten nemen.
6. **Rol van de media** Keer op keer brengen de deelnemers aan de gesprekken de als negatief ervaren rol van de massamedia naar voren. Zij herkennen hun wijk niet in het beeld zoals de krant of andere media dat naar voren brengen, en klagen over het ontbreken van berichtgeving ten aanzien van positieve gebeurtenissen in hun wijk, zoals buurtfeesten ("goed nieuws is geen nieuws"). Daarentegen zou het geringste incident breed worden uitgemeten. Het beeld dat men van de media heeft is daarbij dat er zoveel concurrerende bladen en programma's zijn dat ze in een moordende strijd om sappige berichtgeving voortdurend haasje over spelen om toch vooral de spannendste (semi-)feiten naar voren te brengen. Het uit deze beschrijving oprijzende beeld is dat de overheid ten onrechte aanneemt dat de media als spreekbuis optreden van de ongenoegens en onveiligheidsgevoelens van de bevolking, terwijl die bevolking zich in geen dele door de berichtgeving adequaat vertegenwoordigd ziet (vergeleijk ook Vanderveen 2002:40, De Hart 2002). Interessant is dat een dergelijke miscommunicerende rol van de media ook tussen rechterlijke macht en publiek wordt geconstateerd in Elffers & De Keijser (2004).
7. **Toezicht en steun** Toezicht, of veeleer het vertrouwen dat er zonedig toezicht en optreden voorhanden is (zelf het gevolg van voldoende sociale cohesie) speelt een sleutelrol. De literatuur (Sampson & Raudenbush

1999, De Hart 2002) meent dat de samenhang tussen verloedering en criminaliteit en de ermee samenhangende onveiligheidsgevoelens vooral wordt veroorzaakt door de achterliggende oorzaak van gebrek aan toezicht. Ook onze gesprekspartners onderstrepen hoe belangrijk het is dat men de zekerheid heeft dat er zondig hulp van vrienden, burens of wijkgenoten gemobiliseerd kan worden. Dat is een voorwaarde om zich veilig te voelen.

8. **Bescheiden rol criminaliteit, hoofdrol overlast en onbetamelikheden**
- Beslist opvallend is onze bevinding dat criminaliteit allerminst een hoofdrol speelt wanneer mensen over onveiligheid nadenken. Ofschoon het niet moeilijk is om het gesprek op dit onderwerp te brengen, en mensen dan wel degelijk ook over de invloed van het voorkomen van misdaad op onveiligheidsgevoel (meestal van anderen) willen speculeren, komt criminaliteit nauwelijks spontaan naar voren als het hoofdkenmerk van onveiligheid. Veel meer wordt gesproken over onbetamelikheden, het zich niet houden aan fatsoensregels, vervuiling, lawaai en verkeerswangedrag als hetgeen men met onveiligheid associeert. Onder andere Vanderveen (1999) betoogde dat ook of juist onveiligheid door andere bedreigingen dan criminaliteit een hoofdrol speelt. Waar Bruinsma et al. (2004) constateerden dat het veiligheidsbegrip in de literatuur wel erg wordt opgerekt naar bedreigingen die niets met criminaliteit te maken hebben, sloten zij zich aan bij de oproep van Bijleveld en Van de Bunt (2003) om te overwegen in het veiligheidsdiscours zich te concentreren op door criminaliteit veroorzaakte gevoelens van onveiligheid. In de inleiding hebben wij daarom als een der oogmerken van de onderhavige studie voorgesteld nader te beschouwen hoe sterk beide invloeden zijn, die van criminaliteit en die van overlast op het gevoel van veiligheid. Uiteraard weer met het proviso van de bescheiden omvang van ons onderzoek, constateren wij dat juist in de belevingswereld van wijkbewoners zelf de nadruk ligt op onveiligheid in termen van overlast, en dat criminaliteit veeleer een bijrol lijkt te spelen. Ofschoon het voor *criminologisch onderzoekers* wellicht aan te raden is zich net als Bruinsma et al. achter Bijleveld en Van de Bunt te scharen, moeten wij toch concluderen dat het voor *veiligheidsonderzoekers* allerminst een ver-

standige optie is. Wie zich tot de relatie criminaliteit – onveiligheid beperkt, mist de kern van het probleem.

9. **Hangjongeren** Het probleem van 'hangjongeren' wordt door onze gesprekspartners gerelativeerd. Men deelt wel een zeker gevoel van onzekerheid in de nabijheid van een groep hangjongeren of –adolescenten, maar is zich terdege bewust dat de openbare ruimte voor stadse jongeren de natuurlijke ambiance is, men zich zelf daar vroeger toch ook ophield, en het onverstandig is zonder directe aanleiding groepen jongeren als problematisch te beschouwen. Deze diagnose wordt door jongeren die zich zelf in groepen op straat ophouden zonder meer gedeeld ("het is gewoon een ontmoetingsplaats"), ofschoon ook zij best wel inzien dat hun massieve aanwezigheid door anderen soms als bedreigend kan worden opgevat. In hun optiek is dat echter in geen dele nodig.
10. **Veiligheidsbeleving als persoonlijkheidstrekk** Herhaaldelijk schetsen gespreksdeelnemers vatbaarheid voor onveiligheidsgevoelens als veeleer voortkomend uit de persoonlijkheid van degene die daar last van heeft, dan uit een objectieve bedreiging. Vrij algemeen wordt de diagnose gedeeld dat wie "er op af gaat", "niet bang is", "groet", "ze als gewone mensen tegemoet treedt" eigenlijk geen last heeft van probleemveroorzakende medeburgers, terwijl wie in zijn schulp kruipt en vermijdingsgedrag toont daarmee zichzelf in een als onveilig gevoelde situatie brengt. In dit verband moet gewezen worden op het feit dat een gevoel van onmacht om aan een ongewenste situatie iets te doen veelal leidt tot externe attributie: "ze" zijn de oorzaak van alle ellende.
11. **Selectieve waarneming** Een gevoel van onveiligheid versterkt het selectief waarnemen en als problematisch interpreteren van onveilige gebeurtenissen, een gevoel van veiligheid juist het bagatelliseren of als hanteerbaar afschilderen van gebeurtenissen. Daarbij spelen groepsprocessen een belangrijke rol: bij jongeren werken die positief en veiligheidsgevoel bevorderend, bij ouderen juist negatief.
12. **Politie** De politie mag zich niet verheugen in een grote waardering als hoofdrolspeler rond veiligheid. Het algemene beeld is dat de politie niet of nauwelijks bereid of in staat is zich met overlastproblematiek bezig te

houden: ze zijn er nauwelijks, en komen zelfs niet als daarom wordt gevraagd, en zijn weinig mededeelzaam over het hoe en waarom van het verstek laten gaan. Zelfs in hun opsporende taak vindt men de politie teveel onzichtbaar. Kennelijk verwachten burgers toch veel van de orde-handhavende en bemiddelende taak van de politie en zijn ze teleurgesteld dat de politie in hun ogen daaraan niet voldoende tegemoet komt. De recente tendens bij de politie om zich op kerntaken (misdaadbestrijding en optreden bij rampen) te concentreren vindt geen weerklank.

13. **Overheid** Ten aanzien van de rol van de gemeentelijke overheid doet zich een 'overname'-effect voor. Veel mensen maken weinig onderscheid tussen verschillende verantwoordelijkheden van diverse organen voor allerlei taken (reiniging, verkeersinrichting, woningbouw, openbaar vervoer, buurtwerk, ...) en als er aan één van deze fronten gefaald wordt, straalt dat af op "de overheid" in het algemeen en voelt men zich in de steek gelaten. Onze indruk is dat de verzelfstandiging van allerlei overheidstaken hierbij zeker niet gunstig uitpakt. Ook eventuele ontevredenheid met de rijksoverheid en "de politiek" wordt in hetzelfde pakket meegenomen.
14. **Huisvuil** De omgang met huisvuil schijnt wel een speciale betekenis te hebben, omdat veel mensen zich groen en geel ergeren aan het wangedrag van hun buurtgenoten rond de kennelijk altijd te kleine afvalcontainers en veel te weinig frequente vuilnisophaal. Dat wordt dan ook de overheid aangerekend, die de manier van huisvuilophalen zo heeft ingericht dat dit soort wantoestanden schering en inslag zijn. Het gaat daarbij duidelijk om de rol van de overheid in het omgaan met het huisvuil van de individuele wijkbewoners, want het is opvallend dat daarentegen de rol van de overheid in het schoon en heel houden van de openbare ruimte niet tot veel klachten aanleiding geeft, terwijl dat in de literatuur ook vaak genoemd wordt als een verloederingsindicator.
15. **Sociale projecten** Onze gesprekspartners komen zelden spontaan naar voren met voorbeelden van optreden van de overheid ter versterking van de sociale relaties in de buurt. De overheid wordt toch vooral gezien als verantwoordelijk voor en bezig met de fysieke inrichting van de wijk. Wel heeft men veel waardering voor allerlei buurtprojecten ter bevordering van

het onderling contact. Dat soort projecten worden meestal door het sociaal-cultureel werk opgezet en uitgevoerd, maar dit wordt niet zozeer als 'de overheid' gezien. Bewoners vatten dit soort projecten meer op als uitvloeisel van bewonersinitiatieven. Zulke projecten worden belangrijk gevonden, juist omdat velen het bestaan van goede sociale relaties tussen buurtgenoten als wezenlijke factor in de veiligheidsbeleving aanwijzen. Daarbij kan worden opgemerkt dat een (overheids-)beroep op verantwoordelijkheid van de burgers zelf alleen succesvol kan zijn in wijken waar de sociale cohesie niet geheel en al is weggefallen. Hoe slechter de onderlinge band en cohesie is, hoe sterker een strikte controle vanuit de overheid geboden is, en hoe wezenlijker het is dat het initiatief van de overheid uitgaat om het tij te keren.

16. **Het veiligheidslabel** Onveiligheid is het hedendaagse label voor wijkproblemen, vaak geassocieerd met de aanwezigheid van allochtonen, die vroeger anders heetten, zoals werkloosheid, taalproblemen, asociale gezinnen. Dat wordt in de hand gewerkt door een veiligheidsprojectencultuur, die vervolgens zelf weer het veiligheidsgevoel aantast.

7 Aanbevelingen

Ons inziens leidt ons rapport tot een aantal aanbevelingen om te trachten het veiligheidsprobleem in buurten aan te pakken.

1. Belangrijk is om het veiligheidsprobleem in de eerste plaats te beschouwen als een sociaal probleem en niet als een criminaliteitsprobleem. Overlast, asociaal gedrag, gebrek aan vertrouwdeheid met wijkbewoners vormt de kern van het probleem. Wil de overheid in het algemeen en de politie in het bijzonder buurtbewoners helpen om zich veilig te voelen dan dienen zij zich te realiseren dat de bewoners behoefte hebben aan steun om met hun wijkgenoten om te gaan, ook als zij afwijkende gedragsnormen hebben. Hulp en steun bij het elkaar leren kennen, en bij het aanpakken van wangedrag – verkeer, lawaai, huisvuil – is van grotere invloed dan de – uiteraard ook nodige – bestrijding van criminaliteit. Ook het vergroten van de zelfredzaamheid van bijzondere groepen (allochtonen, ouderen) verdient alle aandacht.
2. Bijzondere aandacht verdient het probleem van de oudere wijkbewoners wier actieradius bijna tot hun woning is ingekrompen. Steun aan hen om zich ook daarbuiten te kunnen bewegen (openbaar vervoer, bejaardenhulp, kennismakingsprojecten) lijkt een vruchtbare investering.
3. De politie zou moeten heroverwegen in hoeverre een eenzijdig op repressie gerichte aanpak wel wijsheid is. Bewoners vragen ook op het gebied van overlast–bestrijding en hulpverlening een rol van de politie. De politie behoort vooral bij het niet (kunnen) komen opdagen na verzoek om hulp de burgers te informeren over de reden daarvan.
4. De als negatief ervaren rol van de media verdient aandacht, hoe moeilijk het uiteraard ook is om daarop enige invloed uit te oefenen.
5. Ten aanzien van de niet-optimale situatie van de afvoer van huisvuil schijnt veel te winnen te zijn, juist omdat veel bewoners laks omgaan met overvolle containers etc.
6. Tenslotte kan het aanbeveling verdienen ‘onveiligheidsprojecten’ om te

vormen tot 'sociale-cohesieprojecten', om de zich zelf versterkende negatieve invloed van de associatie van zulke projecten met onveiligheid te doorbreken.

7. Als laatste aanbeveling willen wij naar voren brengen dat het houden van groepsinterviews op wat grotere schaal, ook in buurten in kleinere en grotere steden, en op het platteland, ons aantrekkelijk voorkomt om de determinanten van veiligheid nauwkeuriger vast te stellen dan wij thans op de bescheiden schaal van deze studie hebben kunnen doen.

8 Literatuur

Bruinsma, G.J.N., Bernasco, W., Elffers, H., Huisman, W., Laan P. van der, Leun, J. van der, Luijkx, F., Poot, C. de, Wagenaar, H., Weerman, F. (2004). De stad en sociale onveiligheid. Een State-of-the-Art van wetenschappelijke kennis in Nederland. In: Muller, E.R. (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 279-318.

Bijleveld, C.C.J.H. en Bunt, H. G. van de (2003). *De grens van onveiligheid*. Diërsrede, uitgesproken ter gelegenheid van de herdenking van de 123^{ste} stichtingsdag van de Vrije Universiteit Amsterdam op 20 oktober 2003. Amsterdam: Vrije Universiteit

Elffers, H., Hessing, D., Keijser, J. de, Koppen, P. van, (2002). Nederland Veiliger. 'Door Bin Laden durven we weer de straat op'. In: *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 1: 60-62.

Elffers, H. en Keijser, J.W. de (2004). Het geloof in de kloof: wederzijdse beelden van rechters en publiek. In: Keijser, J.W. de en Elffers, H. (red). *Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter. De wisselwerking tussen rechter en samenleving*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 53-84.

Hale, C. (1996). 'Fear of crime: A review of the literature'. In: *International Review of Victimology*, 4: 79-150.

Hart, J. de (red.) (2002). *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

PMB (2001). *Politiemonitor Bevolking 2001*, Landelijke rapportage. Den Haag/Hilversum: Uitvoeringsconsortium Projectbureau Politiemonitor.

Ross, C. E. en Jang, S. J. (2000). 'Neighborhood disorder, fear, and mistrust: The buffering role of social ties with neighbors'. In: *American Journal of Community Psychology*, 28 (4): 401-420.

Sampson, R. J. en Raudenbush, S.W. (1999) . 'Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in urban neighborhoods'. In: *American Journal of Sociology*, 105 (3):603-651.

Schoen, E.D., Defize, P.R. en Bakker, M. (2000). *Methodologische evaluatie van de Politie-monitor Bevolking*. TNO-Rapport FSP-RPT-000032. Delft: TNO TPD.

Vanderveen, G.N.G. (1999), Stoere mannen, bange vrouwen. In: *Tijdschrift voor Criminologie* 41/1, 2-20

Vanderveen, G. (2002), Beleving van veiligheid in de buurt. In: *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg* 1/1, 32-46.

Overzicht van uitgebrachte adviezen van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Adviezen (genummerd)

2004

- Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor debat. Advies 29, mei 2004 (ISBN 9012105862)
- Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. Advies 28, mei 2004 (ISBN 901210565x)

2003

- Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. Advies 27, september 2003 (ISBN 9012099986)
- Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Advies 26, januari 2003 (ISBN 9012098106)

2002

- De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. Advies 25, november 2002 (ISBN 9012097584)
- Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. Advies 24, november 2002 (ISBN 9012097576)
- Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen-en-waardendebat. Advies 23, november 2002 (ISBN 901209755x)
- Werken aan balans. Remedies tegen burn-out. Advies 22, juli 2002 (ISBN 9012096863)
- Educatief centrum voor ouder en kind, Advies over voor- en vroegschoolse educatie. Advies 21, juni 2002 (ISBN 9012095727)
- Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Advies 20, mei 2002 (ISBN 9012095638)

2001

- Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. Advies 19, september 2001 (ISBN 9012093465)
- Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. Advies 18, juni 2001 (ISBN 9012093198)
- Instituties in lijn met het moderne individu. De sociale agenda 2002-2006. Advies 17, mei 2001 (ISBN 9012090660)
- Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. Advies 16, maart 2001 (ISBN 9012090679)

2000

- Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. Advies 15, december 2000 (ISBN 9012090636)
- Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Advies 14, september 2000 (ISBN 9012090814)
- Wonen in de 21^e eeuw. Advies 13, september 2000 (ISBN 9012090644)
- Alert op vrijwilligers. Advies 12, juni 2000 (ISBN 9012090733)
- Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. Advies 11, juni 2000 (ISBN 9012090628)
- Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Advies 10, maart 2000 (ISBN 903991706X)

1999

- Nationale identiteit in Nederland. Advies 9, september 1999 (ISBN 9039916942)
- Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. Advies 8, juni 1999 (ISBN 9039916292)

1998

- Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. Advies 7, december 1998 (ISBN 9039915334) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915342)
- Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. Advies 6, december 1998 (ISBN 9039915326) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915423)

1997

- Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. Advies 5, december 1997 (ISBN 9039914605) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039914591).
- Kwaliteit in de buurt. Advies 4, november 1997 (ISBN 9039914567)
- Werkloos toezien? Activering van langdurig werklozen Advies 3, juni 1997 (ISBN 9039913021)
- Stedelijke vernieuwing. Advies 2, juni 1997 (ISBN 9039913579)
- Vereenzaming in de samenleving. Advies 1, maart 1997 (ISBN 9039912890)

Adviezen (zonder nummer) uitgebracht in samenwerking met andere adviesraden

2003

- Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. In samenwerking met de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, november 2003

2001

- Etniciteit, binding en burgerschap. Bijlage II: Eigenheid en diversiteit. In samenwerking met de Raad voor Openbaar Bestuur, april 2001
- Samen naar de taalschool. Allochtone levende talen in perspectief.

Bijlage 1: Onderwijs in allochtone levende talen. In samenwerking met de Onderwijsraad, november 2001

2000

- Gezond zonder zorg, augustus 2000 (ISBN 9057320622) met achtergrondstudies (ISBN 905732069X en 9057320630). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.

1999

- Verslavingszorg herijkt. Advies over een besturingsmodel voor verslavingszorg en verslavingsbeleid, juli 1999 (ISBN 9057320460) met afzonderlijke achtergrondstudies (ISBN 9057320460, 9057320460, 9057320479). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.
- Zorgarbeid in de toekomst. Advies over de gevolgen van demografische ontwikkeling van vraag en aanbod zorg(arbeid), april 1999 (ISBN 9039915350) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915369). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.

1998

- Voorschools en buitenschools. Dwarsverbindingen, verantwoordelijkheden. In samenwerking met de Onderwijsraad, juni 1998.

Briefadviezen:

- Enkele aspecten van de ruimtelijke inrichting 2030, november 1997.

Onderzoeken

2004

- "Nee ik voel me nooit onveilig." Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, H. Elffers en W. de Jong in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 5, oktober 2004 (ISBN 9077758054)

- Ouderen en maatschappelijke inzet. Sociaal en Cultureel Planbureau, K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 4, september 2004 (ISBN 9077758046)
- Financiële prikkels voor werknemers bij uittreding. Stichting voor Economisch Onderzoek, I.Groot en A.Heyma in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 3, augustus 2004 (ISBN 9077758038)
- Vergroten van de sociale veiligheid door gelegenhedsbeperking: wat werkt en wat niet? Sociaal en Cultureel Planbureau, K. Wittebrood, M. van Beem in opdracht van de RMO. Werkdocument 2, augustus 2004 (ISBN 907775802x)

Adviezen van de RMO zijn te bestellen bij:

Sdu klantenservice

Tel.: 070-3789880

Fax: 070-3789783

Of te downloaden van onze website, www.adviesorgaan-rmo.nl

Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?

Karin Wittebrood en Matthijs van Beem
(Sociaal en Cultureel Planbureau) in opdracht van de
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Werkdocument 2

Den Haag, augustus 2004

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is de adviesraad van het Kabinet en de Staten-Generaal op het gebied van maatschappelijke participatie en stabiliteit. De RMO adviseert zowel gevraagd als ongevraagd over de hoofdlijnen van beleid. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese (vice-voorzitter), mevrouw ir. Z.S. Arda, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, mevrouw mr. D.A.T. van der Heem-Wagemakers, de heer drs. H.J. Kaiser, de heer prof. dr. W. van Voorden, de heer drs. F. Vos en de heer prof. dr. M. de Winter. De heer dr. K.W.H. van Beek is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
rmo@adviesorgaan-rmo.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2004

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Voorwoord

Medio 2003 heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) benaderd met het verzoek een achtergrondstudie te verrichten ter voorbereiding van het advies 'Sociale veiligheid' dat de Raad eind 2004 zal uitbrengen. Uit deze achtergrondstudie zou duidelijk moeten worden wat er wel en niet werkt om de sociale veiligheid in onze samenleving te vergroten.

Vooruitlopend op het advies van de RMO verschijnt de achtergrondstudie alvast in de vorm van een werkdocument. Centraal staat de vraag welke gelegenheidsbeperkende maatregelen de overheid de afgelopen 25 jaar heeft ingezet om de criminaliteit en de onveiligheidsbeleving in de publieke ruimte te verminderen en wat bekend is over de effectiviteit van deze maatregelen.

Het rapport is geschreven door SCP-medewerker dr. Karin Wittebrood en door Matthijs van Beem, die voor dit onderzoek als stagiair tijdelijk werkzaam was op het SCP. Eerdere versies van het rapport zijn door de auteurs besproken met drs. Auke van Dijk (Raad voor het Openbaar Bestuur), prof. dr. Josine Junger-Tas (Universiteit Utrecht), dr. Peter van der Laan en dr. Paul Nieuwebeerta (Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving), Jaap de Waard (Ministerie van Justitie) en de SCP-collega's van de onderzoeksgroep Wonen, Leefbaarheid en Veiligheid. Ook drs. Bert Bieleman (Intraval), dr. Henk Ferwerda (Advies- en Onderzoeksgroep Beke), prof. dr. Frans Leeuw (WODC), drs. Paul van Soomeren (DSP-groep) en drs. Frank Wassenberg (OTB Delft) hebben belangrijke opmerkingen bij het rapport geplaatst. Wij zijn, mede namens de auteurs, allen zeer erkentelijk voor hun commentaar en suggesties.

prof. dr. H.P.M. Adriaansens,
voorzitter

dr. K.W.H. van Beek,
secretaris

Inhoud

1	<i>Inleiding</i>	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Afbakening van het onderzoek	8
1.3	Onderzoek naar de effectiviteit van beleidsmaatregelen	11
1.4	Opzet van het onderzoek	12
2	<i>Beleid om de sociale veiligheid te vergroten</i>	15
2.1	Algemene ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid	15
2.2	Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking	18
2.3	Concrete gelegenheidsbeperkende maatregelen	23
3	<i>Evaluatie van beleidseffecten</i>	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Evaluatieonderzoek	29
3.3	Methodologische criteria in effectevaluatieonderzoek	30
3.4	Effectevaluatieonderzoek in de criminologie	33
4	<i>Effectevaluaties van gelegenheidsbeperkende maatregelen</i>	37
4.1	Inleiding	37
4.2	Methode van onderzoek	37
4.3	Welke beleidsmaatregelen zijn er geëvalueerd?	39
4.4	Wat is de kwaliteit van de Nederlandse effectevaluaties?	41

5	<i>Effectiviteit van de beleidsmaatregelen</i>	45
5.1	Inleiding	45
5.2	Wat laten Nederlandse effectevaluaties zien?	45
5.3	Wat laten effectevaluaties uit andere landen zien?	52
6	<i>Slotbeschouwing</i>	57
6.1	Inleiding	57
6.2	Beantwoording van de onderzoeksvragen	57
6.3	Implicaties voor effectevaluatieonderzoek	59
6.4	Implicaties voor beleid ter vergroting van de sociale veiligheid	64
	<i>Literatuur</i>	69
	<i>Bijlage A: Overzicht van Nederlandse effectevaluaties</i>	77
	<i>Bijlage B: Samenvatting van Nederlandse effectevaluaties</i>	81
	<i>Noten</i>	94
	<i>Overzicht van uitgebrachte adviezen</i>	99

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Het “bevorderen van een veiliger samenleving” is één van de centrale doelstellingen van het veiligheidsbeleid dat het huidige kabinet voert (TK 2002/2003a: 17). Het kabinet concentreert zich daarbij steeds meer op misdrijven die de burger rechtstreeks raken en beoogt dat de criminaliteit in de publieke ruimte in 2006 met circa 20% tot 25% moet zijn afgenomen. Ook moet de burger zich tegen die tijd aanmerkelijk veiliger voelen.

Het terugdringen van de criminaliteit en het verminderen van de onveiligheidsbeleving zijn geen nieuwe doelstellingen. De afgelopen decennia zijn veel beleidsmaatregelen genomen om de criminaliteit terug te dringen. Vaak wordt verondersteld dat deze zelfde maatregelen er ook toe leiden dat burgers zich veiliger gaan voelen.

Ondanks het grote gewicht dat aan het terugdringen van de criminaliteit en/of onveiligheidsbeleving wordt toegekend, is nauwelijks systematische kennis beschikbaar over de effectiviteit van de ingezette maatregelen. Dit is in zekere zin verrassend. Naarmate van meer ingezette maatregelen bekend is of en in welke situatie ze werken, kan de overheid immers een effectiever veiligheidsbeleid voeren. Inzicht in de effectiviteit van maatregelen om een veiliger samenleving te bevorderen is daarom van groot belang.

In dit onderzoek is nagegaan welke maatregelen de overheid de afgelopen 25 jaar heeft ingezet om de criminaliteit en de onveiligheidsbeleving in de publieke ruimte te verminderen en wat bekend is over de effectiviteit van deze maatregelen. We willen weten in welke mate een eventuele afname in criminaliteit en onveiligheidsbeleving in de publieke ruimte te danken is aan de ingezette maatregelen.¹ Niet alle maatregelen die de overheid inzet om de criminaliteit en de onveiligheidsbeleving terug te dringen, komen echter in dit

onderzoek aan de orde. Een toelichting op welke wijze het onderzoek precies is afgebakend, geven we in de volgende paragraaf (§ 1.2). Daarna wordt aandacht besteed aan onderzoek naar de effectiviteit van beleidsmaatregelen (§ 1.3). Vervolgens gaan we in op de opzet van dit onderzoek (§ 1.4).

1.2 Afbakening van het onderzoek

Wat verstaan we onder sociale veiligheid (en wat niet)?

In dit onderzoek staat de criminaliteit en de onveiligheidsbeleving in de publieke ruimte centraal. Vaak wordt hier de term 'sociale veiligheid' voor gebruikt. Ook wij sluiten daarbij aan. De objectieve component van sociale veiligheid heeft dan betrekking op de feitelijke criminaliteit die in de publieke ruimte plaatsvindt, terwijl de subjectieve component de mate betreft waarin burgers die publieke ruimte als veilig ervaren. We zullen ons concentreren op de belangrijkste vormen van criminaliteit waarvan burgers slachtoffer worden. Het gaat daarbij met name om veelvoorkomende gewelddelicten (mishandeling, bedreiging, beroving en seksuele delicten) en diefstaldelicten (inbraak,² zakkenrollerij, diefstal van auto, fiets, mobiele telefoon, etc.) die in de publieke ruimte plaatsvinden. Ook vernielingen van publieke en private goederen in de publieke ruimte vallen binnen het bereik van dit onderzoek. Maatregelen expliciet bedoeld om de veiligheid te vergroten voor werknemers in het publieke domein worden niet in het onderzoek betrokken.³ Onder de publieke ruimte verstaan we (semi-)openbare gelegenheden die in principe voor iedereen toegankelijk zijn. We richten ons daarbij op woongebieden, winkelgebieden, openbaar vervoer en uitgaansgebieden.

Tegenwoordig wordt onder sociale veiligheid ook vaak overlast verstaan die burgers in de publieke ruimte ondervinden. Rondhangende jongeren, luidruchtig gedrag, bedelende verslaafden en straatvuil worden gezien als indicatoren van onveilige situaties. Deze brede opvatting is onder andere terug te vinden in de beleidsnota *Naar een veiliger samenleving* (TK 2002/2003a). Dit 'oprekken' van de term sociale veiligheid heeft verschillende nadelen (zie bijvoorbeeld Van de Bunt 2003 en WRR 2003).⁴ Vanuit onderzoeksmatig oogpunt is vooral van

belang dat een brede opvatting van sociale veiligheid het moeilijker maakt inzicht te krijgen in de factoren die van invloed zijn op sociale veiligheid. Dat feitelijke criminaliteit, onveiligheidsbeleving en overlast aan elkaar gerelateerd zijn, zal niemand ontkennen. Om beter inzicht te krijgen in de mechanismen die leiden tot feitelijke criminaliteit en onveiligheidsbeleving en dus tot informatieve verklaringen te komen, is het echter verstandiger het te verklaren verschijnsel zo precies mogelijk af te bakenen. In dit onderzoek wordt overlast dus niet meegenomen als onderdeel van de sociale veiligheid, maar beperken we ons tot feitelijke criminaliteit en onveiligheidsbeleving.

Welke maatregelen nemen we mee (en welke niet)?

Om de sociale veiligheid te vergroten zet de overheid uiteenlopende maatregelen in, variërend van meer politie op straat, het invoeren van cameratoezicht en het aanpassen van de straatverlichting tot de opvang en begeleiding van risicjongeren en het opleggen van zwaardere sancties. Van al deze maatregelen worden preventieve effecten verwacht. Dat wil zeggen, verondersteld wordt dat door het uitvoeren van deze maatregelen de criminaliteit in de toekomst zal verminderen (en daarmee de onveiligheidsbeleving).⁵

Globaal genomen kunnen drie preventiestrategieën worden onderscheiden (zie ook: Tonry en Farrington 1995; Sherman et al. 2002). De eerste preventiestrategie is die van de rechtshandhaving. Deze is erop gericht daders die bekend zijn bij politie en justitie ervan te weerhouden nogmaals delicten te plegen. Ook wordt verondersteld dat er een afschrikkende werking vanuit gaat voor anderen. Binnen deze strategie gaat het dus om strafrechtelijke maatregelen en deze kunnen betrekking hebben op opsporing, vervolging en berechting. Voorbeelden van maatregelen die binnen de preventiestrategie passen zijn 'zero tolerance' arrestaties, opleggen van geldboetes en gevangenisstraffen, alsmede Halt-afdoeningen en resocialisatieprogramma's voor veroordeelden.

De tweede preventiestrategie is vooral gericht op bepaalde risicogroepen van (potentiële) daders. Deze strategie wordt meestal ingezet om jongeren ervan te

weerhouden 'het criminele pad op te gaan'. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn opvoedingsondersteuning, het terugdringen van schooluitval of de opvang en begeleiding van risicojongeren. Soms zijn deze maatregelen gericht op brede groepen in de samenleving, zoals gezinnen die tot een etnische minderheidsgroep behoren of waarvan de ouders laag zijn opgeleid; soms gaat het om specifieke gezinnen met hoge concentraties risicofactoren en soms gaat het om individuele jongeren die nog niet in het justitiële circuit verkeren, maar wel al probleemgedrag vertonen.

De derde preventiestrategie beoogt vooral de gelegenheid tot criminaliteit zo klein mogelijk te maken. Deze strategie heeft *direct* tot doel te voorkómen dat criminaliteit plaatsvindt. In tegenstelling tot de vorige twee preventiestrategieën staat hier dus niet de ontwikkelingsgeschiedenis van (potentiële) daders centraal, maar de criminaliteit zelf. Bovendien richten de maatregelen zich niet alleen op (potentiële) daders, maar ook op (potentiële) slachtoffers en/of (potentiële) locaties. Voorbeelden van gelegenheidsbeperkende maatregelen zijn ingangscntroles op stations, de inzet van politie-surveillanten, camera-toezicht en projecten als 'buurtpreventie'.

Alle drie de beschreven preventiestrategieën zijn van belang om de sociale veiligheid te vergroten. Het is dus ook van belang om binnen elk van deze strategieën duidelijkheid te krijgen over de effectiviteit van de ingezette maatregelen. Toch concentreren we ons in dit onderzoek op een van deze strategieën, namelijk de gelegenheidsbeperkende strategie. Dat doen we met name omdat deze strategie een autonome rol speelt bij het terugdringen van de feitelijke criminaliteit. Als de gelegenheidsstructuur niet wordt aangepast, kunnen daders gemakkelijk opnieuw delicten plegen nadat ze hun straf hebben gekregen. Ook 'nieuwe' daders zullen gebruik maken van de bestaande mogelijkheden. Daarnaast wordt aan overzichtsstudies voor de beide andere preventiestrategieën al gewerkt door anderen. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie inventariseert momenteel Nederlandse effectevaluaties van strafrechtelijke interventies.

De effectiviteit van maatregelen gericht op bepaalde risicogroepen van (potentiële) daders wordt vooral in kaart gebracht door onderzoeksbureaus werkzaam in het veld van de jeugdzorg (bijvoorbeeld het NIZW).⁶ Voor ons reden om in dit onderzoek de gelegenheidsbeperkende preventiestrategie centraal te stellen.

Samenvattend, richten we ons op alle maatregelen die de overheid de afgelopen 25 jaar heeft ingezet en direct tot doel hebben te voorkómen dat criminaliteit tegen burgers plaatsvindt en/of de onveiligheidsbeleving onder burgers terugdringt.⁷ Verder concentreren we ons op de publieke ruimte: de (semi-)openbare ruimte die in principe voor iedereen toegankelijk is. Hierbij maken we een onderscheid naar woongebieden, winkelgebieden, openbaar vervoer en uitgaansgebieden.

1.3 Onderzoek naar de effectiviteit van beleidsmaatregelen

Om effectief beleid te kunnen voeren om de sociale veiligheid te vergroten, is het belangrijk te weten welke maatregelen werken en welke niet. Om hier zicht op te krijgen zijn kwalitatief goede effectevaluaties nodig. De laatste jaren is hier wereldwijd, maar vooral in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, veel aandacht voor. Een belangrijke mijlpaal in deze onderzoekstraditie vormt het zogenaamde 'Sherman-rapport' uit 1997: *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising* (zie ook: Sherman et al. 2002). Dit rapport bevat een overzicht van effectevaluaties van projecten en programma's die als doel hebben de criminaliteit terug te dringen. De evaluaties betreffen niet alleen gelegenheidsbeperkende maatregelen, maar ook maatregelen die binnen andere preventiestrategieën passen.

In Nederland is de aandacht voor beleidsevaluatie de laatste jaren toegenomen. Steeds vaker moeten (semi-)openbare organen verantwoording afleggen voor wat ze met de hen toebedeelde middelen doen en voor wat ze opleveren. Zo streeft de rijksoverheid ernaar – in het kader van het meerjarige project Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) – doelstellingen vast

te leggen, bij voorkeur in termen van maatschappelijk effect. Overigens gaat het hier vooral om de mate waarin beleidsdoelstellingen zijn bereikt en niet om de doeltreffendheid van het beleid.⁸ Het Centraal Planbureau (CPB) constateerde onlangs, mede op basis van rapporten van de Algemene Rekenkamer, dat “op verschillende beleidsterreinen al geruime tijd veel geld [wordt] uitgegeven zonder dat bekend is wat de effecten zijn” (Cornet en Webbink 2004: 9). Het CPB pleit dan ook voor het uitvoeren van beleidsexperimenten om kennis over de effecten van beleid te verwerven. Ook het inzicht in de effectiviteit van gelegenheidsbeperkende maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten is beperkt.

Tot nu toe zijn in Nederland nauwelijks meta-evaluaties verricht naar de effectiviteit van gelegenheidsbeperkende maatregelen.⁹ De enige uitzondering is het onderzoek van Polder en Van Vlaardingen uit 1992. Zij hebben de criminaliteitsprojecten die gesubsidieerd waren door de Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit op effectiviteit beoordeeld. Het ging hierbij overigens niet alleen om gelegenheidsbeperkende maatregelen, maar ook om meer dadergerichte projecten, zoals voorlichting op scholen, alternatieve vrijetijdsbesteding en hulpverlening aan risicogroepen.¹⁰ Een van de conclusies van het onderzoek was dat een groot deel van de uitgevoerde evaluaties van gebrekkige kwaliteit was. Inmiddels zijn we ruim tien jaar verder: het aantal ingezette gelegenheidsbeperkende maatregelen is toegenomen, er zijn nieuwe effectevaluaties verricht en de theoretische en methodologische kennis op dit terrein is verder ontwikkeld. Een recente meta-evaluatie naar de effectiviteit van gelegenheidsbeperkende maatregelen in Nederland ontbreekt echter. Met dit onderzoek willen we een nieuwe impuls geven aan de kennis over effectieve maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten door gelegenheidsbeperking.

1.4 Opzet van het onderzoek

Om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de gelegenheidsbeperkende maatregelen die de overheid heeft ingezet om de sociale veiligheid te vergroten, worden in dit onderzoek de volgende vragen beantwoord:

1. Welke gelegenheidsbeperkende maatregelen neemt de Nederlandse overheid om de sociale veiligheid van burgers te vergroten?
2. In welke mate en op welke wijze zijn de effecten van deze maatregelen geëvalueerd?
3. In welke mate zijn de maatregelen effectief?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is systematisch literatuuronderzoek verricht. Het doel van dit literatuuronderzoek was in de eerste plaats inzicht te krijgen in de beleidsmaatregelen die de overheid neemt om de (objectieve en subjectieve) sociale veiligheid van burgers te vergroten. Hiervoor zijn we vooral op zoek gegaan naar algemene publicaties over veiligheidsbeleid, landelijke en lokale beleidsplannen, nota's en beschrijvingen van concrete projecten. Daarnaast was het doel van het literatuuronderzoek om een overzicht te verkrijgen van Nederlandse effectevaluaties.¹¹ De effectevaluaties moesten betrekking hebben op de Nederlandse situatie en de onderzochte beleidsmaatregel moest expliciet als doel hebben (bepaalde vormen van) criminaliteit terug te dringen en/of de onveiligheidsbeleving te verminderen. Ook moest de sociale veiligheid expliciet zijn gemeten. Tot slot hebben we gebruik gemaakt van kennis, die gebaseerd is op effectevaluaties uit andere landen. Omdat de nadruk in dit onderzoek ligt op de Nederlandse situatie hebben we ons daarbij beperkt tot meta-evaluaties die recent zijn verschenen.

De opbouw van het rapport is verder als volgt. In hoofdstuk 2 worden de ontwikkelingen geschetst van het veiligheidsbeleid om de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te vergroten. Speciale aandacht is er voor beleid dat specifiek ontwikkeld is voor de vier onderscheiden publieke domeinen: woongebieden, winkelgebieden, openbaar vervoer en uitgaansgebieden. Tevens worden de belangrijkste gelegenheidsbeperkende maatregelen beschreven die door de overheid zijn genomen. Hiermee wordt in hoofdstuk 2 dus de eerste onderzoeksvraag beantwoord. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijze waarop de effectiviteit van maatregelen het beste kan worden onderzocht en aan welke methodologische criteria effectevaluaties zouden moeten voldoen. De opzet van het empirisch onderzoek komt in hoofdstuk 4 aan de

orde. Ook geven we een overzicht van de Nederlandse evaluaties van de effecten van de ingezette maatregelen. Er zal vooral worden ingegaan op de mate waarin genomen beleidsmaatregelen zijn geëvalueerd en welke kenmerken de effectevaluaties bezitten. Hiermee kan de tweede onderzoeksvraag worden beantwoord. Vervolgens zal in hoofdstuk 5 de derde onderzoeksvraag centraal staan en wordt aandacht besteed aan wat op grond van de verrichte evaluaties bekend is over de effectiviteit van de beleidsmaatregelen die zijn ingezet. Dit wordt aangevuld met de belangrijkste bevindingen uit andere landen over de effectiviteit van maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten. Hoofdstuk 6, tenslotte, heeft een beschouwend karakter, waarbij ook aanbevelingen worden gedaan voor toekomstig onderzoek en beleid.

2 Beleid om de sociale veiligheid te vergroten

2.1 Algemene ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid

Het terugdringen van de criminaliteit en het verminderen van de onveiligheidsbeleving maakt al lang onderdeel uit van het Nederlandse veiligheidsbeleid.

Het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw kan in dit verband als een keerpunt worden gezien. De sterke toename van door de politie geregistreerde criminaliteit in de jaren zeventig en begin jaren tachtig, alsmede de gesignaleerde onveiligheidsbeleving bij burgers, leidde tot de wens van een meer samenhangende aanpak van de criminaliteit.¹² In 1983 werd daarvoor de Commissie kleine criminaliteit – beter bekend als de Commissie Roethof – ingesteld die in 1984 in een interim-rapport verslag deed van haar bevindingen (in 1986 volgde het eindrapport). Op basis van het interim-rapport werd in 1985 het beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit* (SeC) gepresenteerd (TK 1984/1985). In SeC werd betoogd dat het strafrecht niet het primaire middel zou moeten zijn om 'kleine' criminaliteit te bestrijden, maar zou moeten fungeren als sluitstuk (ultimum remedium).¹³ Tot het einde van de jaren zeventig werd de aanpak van criminaliteit als een exclusief terrein van politie en justitie beschouwd. De opvatting dat niet alleen politie en justitie een rol moeten spelen bij de criminaliteitsbestrijding, maar ook andere overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en individuele burgers, was 'vernieuwend'. Hoewel in de rapporten van de Commissie Roethof ook veel aandacht was voor de veiligheidsbeleving van burgers, kwam dit in het beleidsplan SeC nauwelijks expliciet aan de orde.

Het beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit* was het begin van een reeks nota's en beleidsstukken waarin maatregelen werden voorgesteld om de criminaliteit aan te pakken buiten het strafrecht om. Deze maatregelen waren vooral gericht op het aanpassen van de bebouwde omgeving, het versterken van sociale bindingen in de samenleving en het intensiveren van het functioneel

toezicht. In dit kader werden voor experimenten in ongeveer 80 gemeenten gelden beschikbaar gesteld en ruim 250 projecten zijn hiermee gefinancierd. Een van de voorwaarden om voor subsidie in het kader van het beleidsplan in aanmerking te komen was de uitvoering van een evaluatie (zie Polder en Van Vlaardingen 1992). De ingestelde interdepartementale Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit kreeg de opdracht het beleid te stimuleren en coördineren. In haar eindrapport constateerde de Stuurgroep dat het preventiebeleid was aangeslagen, maar nog onvoldoende structureel was ingebed (Rook en Leeuwenburg 1991).

In 1990 werd het beleidsplan SeC opgevolgd door *Recht in Beweging* (TK 1990/1991). Hoewel het belang van bestuurlijke preventie en de rol daarbij van maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en individuele burgers opnieuw werd benadrukt, was duidelijk sprake van een andere invalshoek. De aandacht verschoof begin jaren negentig van de 'kleine' criminaliteit naar de zwaardere vormen van criminaliteit en de gelden voor bestuurlijke criminaliteitspreventie werden ondergebracht bij het sociale-vernieuwingsbeleid. Halverwege de jaren negentig werd een deel van de in 1989 opgerichte Directie Criminaliteitspreventie van het ministerie van Justitie overgeplaatst naar het ministerie van Binnenlandse Zaken. Justitie zou zich primair richten op dadergerichte preventie en haar werkzaamheden koppelen aan justitiële organen, zoals het openbaar ministerie, politie, jeugdbescherming en reclassering. Binnenlandse Zaken zou zich vooral richten op situationele preventie en haar werkzaamheden richten op de lokale overheid (De Haan 1997). Hiermee vielen de gelegenhedenbeperkende maatregelen zoals die in dit onderzoek centraal staan, vooral onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

De nota *Veiligheidsbeleid 1995-1998* (TK 1994/1995) werd dan ook niet aangeboden door de minister van justitie, maar door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Deze nota was een uitvloeisel van de Integrale Veiligheidsrapportages 1993 en 1994. Overigens werd onder onveiligheid niet alleen criminaliteit verstaan, maar ook onder andere branden, verkeersonveiligheid,

transport van gevaarlijke stoffen en overstromingen. Net als in het beleidsplan SeC werd benadrukt dat de criminaliteitsbeheersing bij uitstek een verantwoordelijkheid is van de lokale overheid in samenwerking met maatschappelijke partners en burgers, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. Het veiligheidsbeleid werd daarom op lokaal niveau gestimuleerd. Voor de grote(re) steden werden specifieke maatregelen genomen (zie hiervoor onder andere het Grote Stedenbeleid).¹⁴ In 1999 verscheen het eerste Integraal Veiligheidsprogramma. De tendens om de nadruk te leggen op het voorkomen van onveiligheid en op de samenwerking tussen overheid, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers werd voortgezet.

De laatste jaren komen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie weer gezamenlijk met nota's om de criminaliteit aan te pakken. In juni 2001 kwamen de ministers van beide departementen met de nota *Criminaliteitsbeheersing* (TK 2000/2001b). Het zwaartepunt in deze nota ligt op de strafrechtelijke handhaving. Erkend wordt echter dat de preventieve werking van strafrechtelijk ingrijpen beperkt is en er wordt benadrukt dat de notie in het beleidsplan SeC uit 1985 nog onverkort geldt. Een versterking van het preventiebeleid wordt dan ook voorgesteld en een uitbreiding van het toezicht in het publieke domein aangekondigd. In het kabinetsstandpunt over dit toezicht (TK 2001/2002) wordt expliciet aangegeven dat de gemeente de verantwoordelijkheid draagt voor het lokale veiligheidsbeleid en dus ook voor toezicht in het publieke domein. Het versterken van het toezicht wordt echter – in tegenstelling tot het beleidsplan SeC – vooral ingevuld door meer politie. Het kabinet verwacht niet veel van de inzet van stadswachten en acht het onwenselijk dat particuliere beveiligingsorganisaties toezicht houden in het publieke domein.

In 2002 verscheen het – meest recente – veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* (TK 2002/2003a). Ook in dit programma wil het kabinet criminaliteit, geweld en overlast terugdringen in het (semi-)publieke domein door het toezicht en de handhaving te intensiveren. Het formele toezicht wordt gericht uitgevoerd op plaatsen en tijdstippen waarbij een verhoogd risico op criminaliteit, geweld en overlast is te voorzien. Dit zijn plaatsen als stations,

uitgaansgebieden, winkelcentra, het gebied rond coffeeshops en jeugdverzamelplaatsen. Regels zullen strakker worden gehandhaafd. De politie en de gemeenten krijgen hierbij meer bevoegdheden en de inzet van particuliere beveiliging, buitengewone opsporingsambtenaren en stadswachten wordt weer uitgebreid.

Sinds het einde van de jaren zeventig hebben zich dus enkele algemene ontwikkelingen voorgedaan in het veiligheidsbeleid, die gevolgen hebben gehad voor de preventiestrategie die gekozen werd om de sociale veiligheid te vergroten. Waar tot het einde van de jaren zeventig vooral rechtshandhaving gezien werd als de belangrijkste preventiestrategie, werd sinds het beleidsplan SeC meer ingezet op maatregelen gericht op het voorkomen dat jongeren het 'criminele pad' opgaan en was er aandacht voor maatregelen om de gelegenheid tot het plegen van delicten terug te dringen. Ook in het Integraal Veiligheidsbeleid stonden deze preventiestrategieën centraal. De laatste jaren is het veiligheidsbeleid echter weer sterk justitieel en wordt vooral rechtshandhaving (opnieuw) gezien als de belangrijke preventiestrategie.

2.2 Sociale veiligheid vergroten door gelegenhedenbeperking

Het beleid om de sociale veiligheid via gelegenhedenbeperkende maatregelen te vergroten is in Nederland in sterke mate gebaseerd op wetenschappelijke studies die met name in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn verricht. De basis van deze inzichten vormt de *opportunity theory* (Cohen en Felson 1979; Hindelang et al. 1978). Deze theorie komt er op neer dat "the convergence in time and space of suitable targets and the absence of capable guardians may lead to increases in crime, independent of the structural and cultural conditions that may motivate individuals to engage in crime" (Sampson en Lauritsen 1994: 13). In het criminologisch onderzoek wordt deze theorie toegepast om criminaliteit over de tijd te verklaren, evenals verschillen in criminaliteit tussen geografische eenheden, verschillen in delinquent gedrag en verschillen in slachtofferrisico tussen individuen en huishoudens. De bevindin-

gen van dit criminologisch onderzoek hebben veel kennis opgeleverd over situaties waarin criminaliteit relatief vaak plaatsvindt.

Schema 2.1: Vijfentwintig manieren om de gelegenheid tot het plaatsvinden van criminaliteit te beperken

maak het zo moeilijk mogelijk

1. verstevig doelwit
2. controleer toegang
3. controleer uitgang
4. leid daders af
5. controlefaciliteiten

maak de pakkans zo groot mogelijk

6. vergroot informeel toezicht
7. versterk 'natuurlijk' toezicht
8. verminder anonimiteit
9. vergroot functioneel toezicht
10. vergroot formele surveillance

maak de opbrengst zo klein mogelijk

11. verberg doelwit
12. verwijder doelwit
13. merk goederen
14. verstoor helingmarkt
15. verklein opbrengsten

voorkom situaties die criminaliteit uitlokken

16. verminder frustraties en stress
17. vermijd twistpunten en geschillen
18. verminder emotionele prikkelingen
19. neutraliseer druk van vrienden
20. voorkom imitatie

geef geen mogelijkheden tot het aanvoeren van excuses

21. maak duidelijke regels
22. maak instructies bekend
23. speel in op geweten
24. stimuleer welwillendheid
25. beperk gebruik alcohol en drugs

Bron: Clarke en Eck (2003)

Op basis hiervan heeft Clarke een schema ontwikkeld met de belangrijkste richtlijnen om de gelegenheid tot het plegen van criminaliteit te verkleinen (Clarke 1983, 1995; Clarke en Eck 2003). Dit schema ligt – soms expliciet, maar veelal impliciet – ook ten grondslag aan het Nederlands beleid om de gelegenheid tot criminaliteit zo klein mogelijk te maken (Van Dijk 1991). Binnen dit schema kunnen de meeste gelegenheidsbeperkende maatregelen dan ook worden ingedeeld.¹⁵ Er zijn vijf groepen van maatregelen onderscheiden die elk op een verschillende wijze de gelegenheidsstructuur beïnvloeden (zie schema 2.1).

1. Maak het zo moeilijk mogelijk

Om het mensen zo moeilijk mogelijk te maken delicten te plegen, is het belangrijk doelwitten adequaat te beschermen. Goede sloten zijn hier natuurlijk van belang, maar er kan ook gedacht worden aan het plaatsen van een scherm rondom de bus- of trambestuurder. Het wordt (potentiële) daders ook moeilijker gemaakt als zij niet kunnen komen waar dat ook niet zou moeten, bijvoorbeeld doordat appartementencomplexen alleen toegankelijk zijn voor bewoners en gewenste bezoekers, of door bepaalde toegangsbewijzen te eisen (zoals in het openbaar vervoer). Ook uitgangscontroles kunnen het mensen moeilijker maken delicten te plegen, bijvoorbeeld doordat het alarm afgaat als goederen worden gestolen. (Potentiële) daders kunnen eveneens van het plegen van delicten worden afgebracht door de nachtbus direct na sluitingstijd van de horecagelegenheden te laten rijden, zodat vechtpartijen tussen dronken bezoekers kunnen worden voorkomen. Door te controleren op mogelijke ‘wapens’ wordt het ook moeilijker gemaakt delicten te plegen. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van detectiepoortjes en preventief fouilleren, maar ook het gebruik van plastic bierglazen in plaats van glas kan ongewenste situaties voorkomen. Meer controle, zoals door creditcards voorzien van een pasfoto, maakt het eveneens moeilijker delicten te plegen.

2. Maak de pakkans zo groot mogelijk

Potentiële daders blijken zich vooral zorgen te maken over de kans dat ze gepakt worden en minder over de consequenties die dat eventueel heeft.

Om de criminaliteit terug te dringen is het dus belangrijk de pakkans zo groot mogelijk te maken (of in ieder geval de gepercipieerde pakkans). Het vergroten van de pakkans is vooral bedoeld om potentiële daders ervan te weerhouden een delict te plegen. Een belangrijk element hierbij is menselijk toezicht: het vergroten van informeel toezicht (bijvoorbeeld in groepjes op stap gaan, inschakelen van burens bij afwezigheid en buurtpreventie), functioneel toezicht (bijvoorbeeld de inzet van stadswachten en conducteurs) en formeel toezicht (bijvoorbeeld de inzet van beveiligingspersoneel en politie). Ook het gebruik van camera's kan onder het formele toezicht worden gerekend. 'Natuurlijk' toezicht is eveneens een belangrijk element. Het verwijderen van dode hoeken, het snoeien van zichtbelemmerend struikgewas en het verbeteren van de straatverlichting zijn hier voorbeelden van. Toegenomen anonimiteit in onze samenleving biedt meer mogelijkheden om criminaliteit te plegen. Het terugdringen van de anonimiteit is dan ook een belangrijke gelegenheidsbeperkende maatregel. Dit kan bijvoorbeeld door het dragen van naambadges door functionarissen en het bewust creëren van kleinschaligheid.

3. Maak de opbrengst zo klein mogelijk

Door de opbrengst van criminaliteit zo klein mogelijk te maken, kunnen potentiële daders weerhouden worden van het plegen van delicten. Het gaat hierbij niet alleen om de materiële opbrengst, maar ook om de immateriële kant van de zaak. Een eerste manier is het verbergen van mogelijke doelwitten, bijvoorbeeld door de gordijnen 's avonds te sluiten of geen opzienbarende juwelen te dragen. Ook kunnen doelwitten worden verwijderd. Zo kan elektronisch betalen bij parkeermeters of telefoocellen kraak voorkomen. Door het afromen in supermarkten van kassageld wordt de opbrengst geringer voor overvallers. Goederen kunnen ook worden gemerkt door een uniek nummer of chip wat heling bemoeilijkt. Doelwitten zijn hierdoor minder aantrekkelijk. Ook het verkleinen van de netto-opbrengst is een nuttige preventieve maatregel, bijvoorbeeld door inktpatronen in kleding op te nemen die openbarsten bij handmatige verwijdering of door gestolen mobiele telefoons onbruikbaar maken via een 'sms-bombardement'.

4. Voorkom situaties die criminaliteit uitlokken

Ook situaties waarin criminaliteit wordt 'uitgelokt', kunnen voorkomen worden. Zo kunnen stress en frustraties verminderd worden, bijvoorbeeld door in het openbaar vervoer reizigers goed voor te lichten, met name bij vertragingen. Het luisteren naar klachten van bewoners kan ook stress en frustratie voorkomen, evenals een bezoekersstop als de maximale capaciteit van een discotheek is bereikt. Het gescheiden houden van rivaliserende groepen is een maatregel die vaak wordt toegepast bij voetbalsupporters. Maar ook het invoeren van standaardprijzen kan twistpunten voorkomen, bijvoorbeeld bij taxiritten. Omdat de omgeving een belangrijke rol speelt bij (normoverschrijdend) gedrag van individuen, worden campagnes gevoerd om normen duidelijk aan te geven. Ook imitatie dient zo veel mogelijk voorkomen te worden, bijvoorbeeld door schade van vandalisme zo snel mogelijk te repareren.

5. Geef geen mogelijkheden tot het aanvoeren van excuses

Veel daders van delicten maken gebruik van excuses om hun gedrag goed te praten. Door duidelijke regels, normen en protocollen op te stellen en bekendheid te geven (door borden op te hangen met geboden en verboden, contracten te laten ondertekenen), kunnen daders zich niet beroepen op onwetendheid. Inspelen op het geweten van potentiële normovertreders kan eveneens helpen. Door duidelijk te maken dat bepaald gedrag asociaal en normoverschrijdend is, bijvoorbeeld in treinen ("geen voeten op de bank") of langs de snelweg ("Hoe hard rijdt u nu?"), wordt hierop ingespeeld. Een andere manier is het stimuleren van welwillendheid, door bijvoorbeeld voldoende prullenbakken en openbare toiletten te plaatsen. Het beperken van alcohol- en druggebruik is ook een belangrijke maatregel, doordat het gebruik daarvan als excuus kan dienen voor crimineel gedrag. Door bijvoorbeeld de sluitingstijden aan te passen, de verkoop te controleren, het gebruik van blaastesten en talloze voorlichtingsacties over alcohol en druggebruik, kunnen het alcohol- en druggebruik beperkt worden.

2.3 Concrete gelegenheidsbeperkende maatregelen

Binnen de kaders van het algemene veiligheidsbeleid is voor bepaalde vormen van criminaliteit en/of bepaalde domeinen meer specifiek beleid geformuleerd. Veel van de maatregelen die hierin worden voorgesteld, zijn gelegenheidsbeperkende maatregelen en kunnen in het hierboven beschreven schema worden ingedeeld. Hoewel we ons in dit hoofdstuk richten op beleid dat de rijksoverheid inzet, is het veiligheidsbeleid in de praktijk vooral een lokale aangelegenheid.¹⁶ We beogen hier niet om hier een volledig overzicht te geven van alle ingezette maatregelen, maar schetsen vooral een beeld van gelegenheidsbeperkende maatregelen die algemeen zijn ingezet. Zoals in hoofdstuk 1 al aangegeven, hebben we deze maatregelen ingedeeld naar woongebieden, winkelgebieden, openbaar vervoer en uitgaansgebieden.

2.3.1 Woongebieden

Een van de hoofdlijnen van het beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit* was het aanpakken van de bebouwde omgeving. Door de bebouwde omgeving aan te passen zou het toezicht worden vergroot en de gelegenheid voor criminaliteit worden verkleind. In tegenstelling tot de domeinen openbaar vervoer en uitgaansgebieden, zijn voor woongebieden nauwelijks specifieke beleidsplannen ontwikkeld. Wel maakt de doelstelling om de sociale veiligheid in woongebieden te vergroten, vaak onderdeel uit van een meer integrale aanpak om maatschappelijke problemen op te lossen.

Eind jaren tachtig werd gestart met zogenaamde 'buurtpreventie'-projecten: door buurtbewoners gedragen en actief uitgevoerde kleinschalige projecten, waarbij voorzorgsmaatregelen in overleg en in nauwe samenwerking met politie, justitie en bestuur zijn gekozen. De projecten hadden tot doel de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te vergroten. Het ging hierbij om een Nederlandse uitwerking van het van oorsprong uit de Verenigde Staten afkomstige *Neighborhood Watch*. Begin jaren negentig werd gekozen voor 'buurtbeheer', eveneens een integrale buurtgerichte aanpak met een pakket aan maatregelen (De Waard en De Savornin Lohman 1991).

Veel maatregelen gericht op woongebieden maakten begin jaren negentig onderdeel uit van het sociale vernieuwingsbeleid. In stedelijke gebieden werd geprobeerd het leefklimaat te verbeteren door onder andere de verloederding tegen te gaan en vandalisme en kleine overlast terug te dringen. Ingezette maatregelen waren gericht op het verbeteren van de fysieke kwaliteit van woningen en de woonomgeving, vergroting van het bereik van woonvoorzieningen, het terugdringen van de werkloosheid en het vergroten van de betrokkenheid van bewoners. Het afsluiten van portieken en centrale hallen, de inzet van huismeesters en flatwachten, en cameratoezicht zijn concrete voorbeelden van maatregelen. Ook recentere programma's als 'Heel de Buurt', 'Opzoome-ren' en 'Buurtbeheer' richten zich op deze doelstellingen. In 2001 startten in bepaalde wijken in de 30 grote steden 40 projecten om de leefbaarheid, sociale cohesie en veiligheid in de wijk te verbeteren. Wijkbewoners kregen door middel van het programma 'Onze buurt aan zet' de kans om problemen in de wijk aan te pakken.

In buurten met ernstige veiligheidsproblemen zijn sinds 1997 (ook) kantoren van Justitie in de buurt (Jib) geopend. Bij deze projecten, die een grote verscheidenheid kennen, werken gemeenten, justitie en politie samen om de criminaliteit te bestrijden. In het landelijk beleid voor JiB wordt een groot aantal doelen onderscheiden, waaronder het verbeteren van de zichtbaarheid van justitie en een vernieuwende aanpak van overlast en criminaliteit.

Naast meer sociale maatregelen, is er sinds het begin van de jaren tachtig ook actief beleid gevoerd om via technische maatregelen de sociale veiligheid in woongebieden te vergroten. Vooral het gebruik van speciale sloten, binnenverlichting bij afwezigheid en buitenlampen door burgers zelf is gestimuleerd om de kans op inbraak te verkleinen. Maar ook technische maatregelen om diefstal van vervoersmiddelen terug te dringen hebben veel aandacht gekregen (denk aan graveermogelijkheden en het gebruik van startonderbrekers in auto's). Veel van deze maatregelen zijn inmiddels geformaliseerd via het Keurmerk Veilig Wonen. Het gaat hier om een certificeringregeling. Het certificaat kan

worden verkregen wanneer bepaalde maatregelen in individuele woningen (of wijken) zijn getroffen. Het doel van het Keurmerk is onder andere het verkleinen van de kans op woninginbraak, het verhogen van de veiligheid in de woonomgeving (zoals geweld, diefstal, vandalisme en autocriminaliteit) en het positief beïnvloeden van de veiligheidsgevoelens van de bewoners.

2.3.2 Winkelgebieden

Maatregelen om de sociale veiligheid in winkelgebieden te vergroten, waren eind jaren tachtig en begin jaren negentig veelal een uitvloeisel van de werkzaamheden van de Commissie Roethof en bestonden dan ook vaak uit het versterken van het functioneel toezicht, het nemen van bouwkundige/technische maatregelen, het vergroten van de sociale controle en het creëren van bewaakte fietsenstallingen. Ook de inzet van stadswachten in 1989 was hier een gevolg van. De stadswacht werkt op straat en heeft daar een preventieve en hulpverlenende taak (en dus geen verbaliseringsbevoegdheid). In de regel blijven zijn of haar werkzaamheden beperkt tot het stadscentrum (Hauber et al. 1994). Het doel van de stadswachten was het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid, maar ook het bevorderen van de werkgelegenheid. Hoewel stadswachten nog steeds worden ingezet in het publieke domein, worden twijfels geuit bij de kwaliteit en effectiviteit van de stadswachtorganisaties om de veiligheid te vergroten (TK 2001/2002).

Ook tegenwoordig krijgt de sociale veiligheid in winkelgebieden veel aandacht. Om de veiligheid te vergroten wordt bijvoorbeeld meer toezicht (menselijk en/of via camera's) ingezet bij de winkels, maar ook bij parkeerplaatsen of -garages. Bij de bebouwing en inrichting van de winkelgebieden wordt eveneens rekening gehouden met aspecten van sociale veiligheid. Als ondernemers, gemeente, politie en andere relevante partijen gezamenlijk bepaalde maatregelen hebben getroffen om de veiligheid in winkelcentra te verbeteren, kan het certificaat Keurmerk Veilig Ondernemen worden verkregen.¹⁷ Hoewel het Keurmerk vooral gericht is op criminaliteit ten nadele van de ondernemers (zoals winkeldiefstal), zijn het terugdringen van de criminaliteit en het verminderen

ren van de onveiligheidsbeleving onder de bezoekers van de winkelgebieden ook expliciete doelstellingen. Vanaf 2004 moeten alle nieuw te bouwen winkelgebieden over dit Keurmerk beschikken.

2.3.3 *Openbaar vervoer*

Begin jaren negentig kwam het thema sociale veiligheid in het openbaar vervoer nadrukkelijk op de politieke agenda te staan (Etman et al. 1996a). In 1992 resulteerde dat in het landelijk Project Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer. Dit project had als belangrijkste doel dat de vervoersbedrijven samen met de andere partners (gemeenten, politie, openbaar ministerie) structureel aandacht aan de sociale veiligheid in het openbaar vervoer besteden. Dit moest in een periode van vier jaar bereikt worden. In het kader van het Project Sociale Veiligheid zijn 207 projecten gesubsidieerd, variërend van het aanpassen van de omgeving tot het vergroten van het formele en informele toezicht (zie voor een overzicht Etman et al. 1996a).

Het duurde echter tot 2002 voordat het Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SVOV) verscheen, opgesteld door de Minister van Verkeer en Waterstaat, in samenwerking met de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (TK 2002/2003b). Dit aanvalsplan is een sectorale uitwerking van het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* (TK 2002/2003a). De doelstelling van het aanvalsplan is “vermindering van het aantal feitelijke incidenten (objectief) en het onveiligheidsgevoel (subjectief) in en rond het openbaar vervoer tot een aanvaardbaar niveau voor reizigers en personeel” (TK 2002/2003b: 5). Hoewel de veiligheid een kerntaak is van de overheid, is de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer medio jaren negentig bij de vervoersbedrijven gelegd. Voor het bus-, tram- en metrovervoer zijn dat lokale en regionale vervoersbedrijven; voor de trein zijn dat de Nederlandse Spoorwegen. Perrons en voertuigen zijn dus geen openbare ruimtes en de aanwezigheid van een geldig vervoerbewijs is hier vereist. Toezichthouders kunnen controleren en eventueel handhavend optreden. De overheid is nog wel verant-

woordelijk voor de infrastructuur. Zo is de overheid verantwoordelijk voor de openbare ruimtes van stations en haltes en kan daar politie, stadswachten of particuliere beveiligers inzetten. In de niet-openbare ruimtes van stations en haltes, bijvoorbeeld winkels in de stationshal, zijn de eigenaren of exploitanten in eerste instantie zelf verantwoordelijk.

Om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te vergroten zijn de afgelopen jaren veel beleidsmaatregelen genomen (zie ook: Katteler en Woldringh 2000). Hierbij bestaat in het algemeen een sterke voorkeur voor maatregelen gericht op het verminderen van de gelegenheid en aanleiding voor criminaliteit. Inmiddels spelen veel partijen een rol bij het nemen van maatregelen. Naast de rijksoverheid en de vervoersbedrijven, zijn dat onder meer gemeenten, politie, openbaar ministerie en de reizigers. De belangrijkste maatregel is de inzet van toezichthouders (functioneel toezicht). Deze kunnen ingezet worden om informatie te verstrekken, kaartjes te controleren of bij het optreden van problemen. De bevoegdheden van de toezichthouders zijn afhankelijk van de taken die zij hebben. De meeste bussen in Nederland hebben een gesloten instapregime, waardoor de chauffeur functioneel toezichthouder is. Tram, metro en trein kennen veelal een open instapregime. Vliegende brigades (tram en metro) en conducteurs (trein) controleren dan de reizigers op een geldig vervoersbewijs. Ook particuliere beveiliging wordt ingezet om de sociale veiligheid te vergroten. Steeds vaker wordt gebruik gemaakt van cameratoezicht in voertuigen en op stations of haltes. In 2002 waren op NS-stations ruim 1200 camera's beschikbaar; gedacht wordt aan uitbreiding met enkele duizende camera's. Andere maatregelen die vaak worden ingezet zijn in- en uitgangscntroles op stations, het afsluiten van het achterste gedeelte van de tram, een reis- en verblijfsverbod, voorlichting aan reizigers en het aanpassen van de stations- en halteomgeving en soms ook de voertuigen.

2.3.4 Uitgaansgebieden

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig wordt specifiek beleid geformuleerd over sociale onveiligheid in het publieke domein. Begin 1998 heeft de

minister van Justitie een notitie over de voorkoming en bestrijding van geweld op straat aan de Tweede Kamer gezonden (TK 1997/1998). Hoewel het beleid zich officieel op geweld op straat richt, gaat het vooral om uitgaansgeweld. Gelegenheidsbeperkende maatregelen die in dit beleid werden voorgesteld, hebben vooral betrekking op het beperken van alcoholgebruik, zoals de aanpassing van de leeftijdsgrenzen voor de aankoop van alcohol, een verbod op 'happy hours', en de aanpassing van de sluitingstijden van horecagelegenheden.¹⁸ Ook het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) uit 1999 bevat specifieke maatregelen tegen uitgaansgeweld. Een van de nieuwe maatregelen in dit programma is dat alle gemeenten met meer dan 25.000 inwoners en een geconcentreerd uitgaansgebied, uiterlijk in 2002 een structurele aanpak van de geweldproblematiek in het uitgaansgebied hebben ontwikkeld en dit hebben vastgelegd in een ondertekend convenant Veilig Uitgaan. De belangrijkste partners hierbij zijn de gemeenten, horeca, politie en openbaar ministerie. Gelegenheidsbeperkende maatregelen die vaak worden ingezet zijn: 'verantwoord' drank verstrekken, adequate toegangscontrole, het hanteren van huisregels, alertheid op drugs en wapens en het schoonhouden van de directe omgeving van horecagelegenheden, geüniformeerde politie-surveillance en een duidelijk aanspreekpunt voor de horeca. Ook cameratoezicht maakt deel uit van de maatregelen die worden ingezet om de sociale veiligheid te vergroten.

3 Evaluatie van beleidseffecten

3.1 Inleiding

Na het overzicht in het vorige hoofdstuk van de belangrijkste maatregelen die de Nederlandse overheid heeft ingezet om de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te vergroten, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de wijze waarop de effecten van deze beleidsmaatregelen het beste kunnen worden geëvalueerd. We beginnen dit hoofdstuk met enkele algemene ideeën over het verrichten van evaluatieonderzoek. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 aandacht besteed aan de methodologische criteria waaraan effectevaluaties zouden moeten voldoen, terwijl in paragraaf 3.4 wordt ingegaan op effectevaluatieonderzoek in de criminologie en de wijze waarop de kwaliteit van de evaluaties kan worden beoordeeld.

3.2 Evaluatieonderzoek

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben laten zien maakt het terugdringen van de criminaliteit en het verminderen van de onveiligheidsbeleving al decennia lang onderdeel uit van het Nederlands veiligheidsbeleid. Het belang dat aan het vergroten van de sociale veiligheid wordt gehecht en de hoeveelheid geld die hierin omgaat maakt dat betrokkenen willen weten of de juiste weg wordt bewandeld. De vraag of het ingezette beleid bijdraagt aan het vergroten van de sociale veiligheid wordt daarom steeds actueler en evaluatieonderzoek zou daar een antwoord op moeten geven.

Het evalueren van beleid kan op uiteenlopende manieren (Hoogerwerf en Herweijer 1998; Rossi en Freeman 1993; Swanborn 1999). Een belangrijk onderscheid is te maken tussen evaluaties die gericht zijn op de processen die met de maatregel gepaard gaan (zogenaamde 'procesevaluaties') en evaluaties die gericht zijn op de gevolgen van de maatregel (zogenaamde 'effectevaluaties'). In procesevaluaties wordt gekeken naar het verloop van de implementatie van de maatregel en de mogelijke knelpunten daarbij. Bij effectevaluaties

wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen evaluaties waarin wordt nagegaan of bepaalde doelen zijn bereikt (doelbereikingevaluaties), evaluaties waarin wordt nagegaan of de doelbereiking het gevolg is van de invoering van een bepaalde maatregel (effectiviteitevaluaties) en evaluaties van de kosten en de baten van een maatregel (efficiëntie-evaluaties). Zoals al eerder aangegeven, concentreren wij ons in dit onderzoek op effectiviteitevaluaties. Daarbij gaat het ons om evaluaties naar de effectiviteit van gelegenheidsbeperkende maatregelen op de sociale veiligheid, dat wil zeggen: is een eventuele afname in criminaliteit en onveiligheidsbeleving te danken aan de ingezette maatregel?

Vanaf het midden van de jaren zeventig is in Nederland veel evaluatieonderzoek verricht en dit heeft zich ontwikkeld tot een zelfstandige wetenschappelijke discipline. Effectevaluaties, en dan met name die gericht op de effectiviteit van beleid, vormen hiervan echter een gering deel. Dit geldt niet alleen op het gebied van maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten, zoals uit dit rapport zal blijken, maar ook op veel andere beleidsterreinen.

Omdat het bij effectiviteitevaluaties gaat om de vraag of er een causale relatie bestaat tussen de maatregel en het beoogde effect, vragen deze onderzoeken om een experimentele onderzoeksopzet. Het klassieke werk van Cook en Campbell (1979) over experimenteel onderzoek heeft dan ook een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van het effectevaluatieonderzoek. In de volgende paragraaf gaan we in op enkele algemene methodologische criteria die gelden in het effectevaluatieonderzoek. De toepassing daarvan in het evaluatieonderzoek naar maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten, volgt in de paragraaf daarna.

3.3 Methodologische criteria in effectevaluatieonderzoek

Om inzicht te krijgen in de mate waarin bepaalde maatregelen bijdragen aan het vergroten van de sociale veiligheid, zijn effectiviteitevaluaties nodig (Cook en Campbell 1979; Rossi en Freeman 1993; Swanborn 1999). In dergelijke

evaluaties staat de vraag centraal of na invoering van een bepaalde maatregel de sociale veiligheid is vergroot en of dat veroorzaakt is door die maatregel of door iets anders. Daarnaast is het belangrijk dat de evaluaties duidelijkheid geven over mogelijke neveneffecten. De methodologische kwaliteit van effectevaluaties is afhankelijk van verschillende criteria: namelijk de interne validiteit, descriptieve validiteit, statistische validiteit, begripsvaliditeit en externe validiteit (zie ook: Farrington 2003). We zullen deze criteria nu toelichten.

De *interne validiteit* verwijst naar de mate waarin de gebruikte onderzoeksopzet geschikt is om na te kunnen gaan of een bepaalde maatregel de gewenste verandering heeft veroorzaakt in de sociale veiligheid. Naarmate dit met meer zekerheid kan worden vastgesteld, is de interne validiteit van de effectevaluatie hoger. In een effectevaluatie is het daarom belangrijk dat zowel voor als na de invoering van de maatregel de sociale veiligheid is gemeten. Daarnaast is het nodig dat er rekening wordt gehouden met alternatieve verklaringen voor de eventuele vergroting van de sociale veiligheid. Misschien wordt de toename door iets anders veroorzaakt dan de ingezette maatregel. Om deze reden wordt vaak gebruik gemaakt van een controle groep (bij voorkeur meer groepen). Deze controle groep (het kan hierbij gaan om een groep mensen, maar bijvoorbeeld ook om woonbuurten, uitgaansgebieden, stations, parkeergarages, treinen of bussen) moet vergelijkbaar zijn met de experimentele groep, maar krijgt de betreffende maatregel niet opgelegd. Het gaat hierbij om een zogenaamde 'quasi-experimentele opzet'. Wanneer de sociale veiligheid in de experimentele groep sterker toeneemt dan in de controle groep, kan geconcludeerd worden dat de ingezette maatregel effectief is. Door gebruik te maken van meer experimentele en controlegroepen en daarbij ook rekening te houden met kenmerken van die groepen die de sociale veiligheid mogelijk beïnvloeden, vindt een sterkere toetsing plaats van alternatieve verklaringen. Een opzet waarbij groepen *at random* al dan niet een maatregel krijgen toegekend, vormt de beste manier om inzicht te krijgen in de effectiviteit van een bepaalde maatregel. In de praktijk komt deze laatste onderzoeksopzet nauwelijks voor bij het evalueren van gelegenheidsbeperkende maatregelen.¹⁹

De experimentele onderzoeksopzet is niet alleen belangrijk om rekening te kunnen houden met alternatieve verklaringen voor een gevonden toename in de sociale veiligheid na invoering van een maatregel, maar ook om inzicht te krijgen in allerlei gewenste of ongewenste neveneffecten. Een van de voornaamste onbedoelde (negatieve) neveneffecten van de invoering van een gelegenheidsbeperkende maatregel kan namelijk zijn dat de criminaliteit zich verplaatst. Het doel van de ingevoerde maatregel is uiteraard dat (potentiële) daders afzien van het plegen van delicten en niet dat daders vervolgens op een andere wijze of elders doorgaan. In de literatuur wordt meestal een onderscheid gemaakt in vijf vormen van verplaatsing: er kan een *geografische* verplaatsing van de criminaliteit optreden, de criminaliteit kan zich verplaatsen naar andere *tijdstippen*, er kunnen andere *doelwitten* worden uitgekozen, de *werkwijze* (modus operandi) bij delictpleging kan veranderen, en er kan sprake zijn van een *functionele* verplaatsing waarbij daders overstappen van het ene delicttype op het andere (Hesseling 1994: 1). Om rekening te kunnen houden met geografische verplaatsing kan het beste een controlegebied worden gekozen dat aangrenzend is aan het experimentele gebied en een controlegebied dat vergelijkbaar is met het experimentele gebied maar ergens anders ligt. Een overeenkomstige opzet kan worden gekozen om rekening te houden met temporele verplaatsing. Rekening houden met de andere vormen van verplaatsing (andere doelwitten, andere modus operandi of andere delicten) is lastiger, maar het is goed mogelijk een geschikte onderzoeksopzet te vinden (zie verder: Clarke en Eck 2003: 43).

Niet alleen de interne validiteit is van belang voor de kwaliteit van effectevaluaties, maar ook andere vormen van validiteit. Zo is een adequate verslaglegging van de uitgevoerde evaluatie uitermate belangrijk (*descriptieve validiteit*). Dit betekent dat duidelijk en volledig een beschrijving moet worden gegeven van onder meer het gebruikte onderzoeksdesign, steekproefgrootte, metingen van de afhankelijke en onafhankelijke variabelen, onderzoeksperiode en de effectgrootte, alsmede een beschrijving van de maatregel en de uitvoering daarvan en wie eventueel de opdrachtgever van het onderzoek is. Hoe uitge-

breider en preciezer de verslaglegging, hoe beter de kwaliteit van de evaluatie kan worden beoordeeld.

Verder is de *statistische validiteit* relevant, waarbij de voornaamste vraag is of de maatregel en het beoogde effect daadwerkelijk gerelateerd zijn of dat de samenhang op toeval berust. De effectgrootte en de bijbehorende betrouwbaarheidsintervallen moeten daarom kunnen worden berekend. Ook significantietoetsen zijn van belang, maar omdat significante effecten zowel kunnen wijzen op kleine effecten in een grote steekproef als op grote effecten in een kleine steekproef, is het belang geringer. Vooral te kleine steekproeven en veel heterogeniteit in de onderzoeksgroep maken het lastig effecten van maatregelen aan te tonen.

De mate waarin de meting van de begrippen een adequate afspiegeling vormen van de theoretische begrippen die ten grondslag liggen aan de maatregel en de uitkomsten is een ander belangrijk aspect dat de kwaliteit van de evaluatie beïnvloedt (*begripsvaliditeit*). Het gaat hier vooral om de betrouwbaarheid en de validiteit van de gegevens. Maar ook het probleem dat de maatregel niet alleen de experimentele groep bereikt, maar eveneens de controlegroep, beïnvloedt bijvoorbeeld de begripsvaliditeit.

Tot slot noemen we hier de *externe validiteit* als relevant criterium. Naarmate de bevindingen uit de evaluatie beter generaliseerbaar zijn naar andere situaties (gebieden, individuen, tijdstippen, etc.), is de externe validiteit hoger.

3.4 Effectevaluatieonderzoek in de criminologie

De nadruk op de effectiviteit van maatregelen en de noodzaak van een experimentele onderzoeksopzet heeft ook navolging gekregen in het criminologisch evaluatieonderzoek. Dit is vooral zichtbaar in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Een belangrijke mijlpaal in deze onderzoekstraditie vormt het al eerder genoemde 'Sherman-rapport' uit 1997: *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*. In 2002 is een uitgebreidere en verbeterde

versie van dit rapport verschenen onder de titel: *Evidence-based crime prevention* (Sherman et al. 2002). Dit boek geeft een overzicht van 675 wetenschappelijke evaluaties van maatregelen uit verschillende landen die als doel hebben de criminaliteit terug te dringen. De evaluaties betreffen niet alleen gelegenheidsbeperkende maatregelen, maar ook maatregelen die binnen andere preventiestrategieën passen. Bovendien is onlangs een internationaal netwerk opgericht dat effectevaluatieonderzoek wil stimuleren: de *Campbell Collaboration Crime and Justice Group* (Farrington en Petrosino 2001). Deze groep benadrukt het belang van systematische overzichten van effectevaluaties waarin gebruik is gemaakt van een (quasi-)experimentele onderzoeksopzet.

In deze meta-evaluatie sluiten we aan bij de werkwijze van Sherman et al. (2002) en de *Campbell Collaboration Crime and Justice Group*. Dit betekent in de eerste plaats dat we de gevonden effectevaluaties vooral op hun interne validiteit zullen beoordelen. We hebben daarvoor gebruik gemaakt van de *(Maryland) Scientific Methods Scale* (SMS). Dit is een 5-puntschaal die op een eenvoudige en heldere manier duidelijk maakt dat de methodologische kwaliteit verschilt tussen effectevaluaties (Farrington et al. 2002). Op de SMS is score 3 (quasi-experimenteel design) de minimale onderzoeksopzet die benodigd is om verantwoorde conclusies te kunnen trekken over de effectiviteit van een maatregel. Evaluaties met score 1 of 2 bieden onvoldoende mogelijkheden om een causaal verband vast te stellen tussen de invoering van een maatregel en het vergroten van de sociale veiligheid. Gebaseerd op de SMS gebruiken we de volgende indeling:

- score 1: Samenhang tussen een beleidsmaatregel en sociale veiligheid op een bepaald tijdstip gemeten op basis van groepen waarbij de maatregel wel (experimentele groep) of niet (controle groep) is ingevoerd;
- score 2: Sociale veiligheid voor en na de invoering van een beleidsmaatregel gemeten, zonder (vergelijkbare) controle groep;²⁰
- score 3: Sociale veiligheid voor en na invoering van een beleidsmaatregel gemeten in een experimentele en een vergelijkbare controle groep (quasi-experimenteel design);

score 4: Sociale veiligheid voor en na invoering van een beleidsmaatregel gemeten in meer experimentele en controle groepen, gecontroleerd voor andere variabelen die de sociale veiligheid beïnvloeden;

score 5: Sociale veiligheid voor en na invoering van een beleidsmaatregel gemeten waarbij groepen *at random* al dan niet een maatregel krijgen toegekend (experimenteel design).

In de SMS is een onderzoeksopzet waarin gebruik is gemaakt van tijdreeksgegevens niet expliciet opgenomen. Toch zal duidelijk zijn dat een evaluatie gebaseerd op tijdreeksen een hoger interne validiteit heeft dan een simpele voor- en nameting (score 2), al dan niet gecombineerd met een controle groep (score 3). Meer dan met een enkele meting wordt immers rekening gehouden met de invloed van bijvoorbeeld veranderingen in de sociale veiligheid die niet het gevolg zijn van de maatregel.

Door aan te sluiten bij deze internationale richtlijnen wordt duidelijk zichtbaar wat de kennis is die in Nederland aanwezig is over de effectiviteit van maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten door gelegenhedenbeperking.

4 Effectevaluaties van gelegenheidsbeperkende maatregelen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat centraal in welke mate de effecten van gelegenheidsbeperkende maatregelen zijn geëvalueerd en op welke wijze deze effecten zijn geëvalueerd aan de hand van de criteria zoals in hoofdstuk 3 geformuleerd. Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn effectevaluaties in kaart gebracht, waarin met gelegenheidsbeperkende maatregelen expliciet beoogd is de sociale veiligheid te vergroten én de sociale veiligheid ook expliciet is gemeten. Deze effectevaluaties zijn verkregen via een systematisch literatuuronderzoek. In paragraaf 4.2 staat de door ons gehanteerde werkwijze en methode van onderzoek beschreven. Paragraaf 4.3 bevat een overzicht van enkele kenmerken van de effectevaluaties, zoals de periode waarin deze is verricht, de maatregel die is geëvalueerd en het domein waarop de maatregel zich richt. De kwaliteit van de effectevaluaties komt daarna in paragraaf 4.4 aan de orde.

4.2 Methode van onderzoek

Om een overzicht te krijgen van Nederlandse effectevaluaties is systematisch literatuuronderzoek verricht. Hiervoor is gebruik gemaakt van (elektronische) literatuurbestanden, aangevuld met informatie van relevante websites. De effectevaluaties moesten betrekking hebben op de Nederlandse situatie en de onderzochte beleidsmaatregel moest expliciet als doel hebben (bepaalde vormen van) criminaliteit terug te dringen en/of de onveiligheidsbeleving te verminderen. Daarnaast moest de sociale veiligheid expliciet zijn gemeten.²¹ Geen restricties zijn aangebracht wat betreft jaartal, aard van de publicatie en kwaliteit van de effectevaluatie. Dit heeft geresulteerd in een overzicht van 42 Nederlandse effectevaluaties die sinds het begin van de jaren tachtig zijn

verschenen (zie Bijlage A).²² Of de gevonden effectevaluaties representatief zijn voor alle uitgevoerde effectevaluaties is niet bekend. Niet alle uitgevoerde effectevaluaties monden immers uit in een (openbare) publicatie.²³ We veronderstellen echter dat de door ons geraadpleegde bronnen in principe alle gepubliceerde effectevaluaties bevatten.

Tijdens het literatuuronderzoek is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- catalogi van de bibliotheken van de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Verkeer en Waterstaat (V&W) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS);
- catalogus van de Koninklijke Bibliotheek;
- on-line bestanden Picarta en GLIN (Grijze Literatuur In Nederland);
- literatuurbestand van de bibliotheek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), alsmede de publicaties van het WODC (eigen onderzoek en uitbesteed onderzoek);
- literatuurbestand van het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR);
- literatuurbestand van de bibliotheek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP);
- websites van de Nederlandse overheid, individuele gemeenten, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Informatiepunt Lokale Veiligheid (ILV), Kennis Centrum Grote Steden (KCGS), Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, Kenniscentrum Sociale Veiligheid en Mobiliteit, en diverse commerciële onderzoeksbureaus;
- jaargangen Justitiële Verkenningen (vanaf 1974), Tijdschrift voor Criminologie (vanaf 1974), SEC (vanaf 1986);
- sleutelpersonen die benaderd zijn voor informatie over het onderwerp.

Vervolgens is op de verkregen effectevaluaties een inhoudsanalyse uitgevoerd. Voor elk van deze effectevaluaties is aan de hand van een vast stramien een samenvatting gemaakt. In deze samenvatting zijn onder andere gegevens opgenomen over kenmerken van de onderzoeksopzet en de belangrijkste bevin-

dingen van het onderzoek. Deze informatie te vinden in bijlage B. De effect-evaluaties zijn verder beoordeeld op hun kwaliteit (voor indicatoren daarvan zie hoofdstuk 3). Elke evaluatie is voorzien van een SMS-score die de interne validiteit weergeeft: hoe hoger de score, hoe hoger de interne validiteit. De overige indicatoren van kwaliteit beschrijven we niet expliciet voor elke studie.

4.3 Welke beleidsmaatregelen zijn er geëvalueerd?

Evaluaties van beleidsmaatregelen om de sociale veiligheid te vergroten, hebben plaatsgevonden vanaf begin jaren tachtig. Sinds die tijd worden per jaar enkele effectevaluaties verricht. In de jaren tachtig hadden deze evaluaties vooral betrekking op maatregelen die zijn ingezet om de sociale veiligheid in de woonomgeving te vergroten. Niet lang daarna volgen de evaluaties van ingezette maatregelen in winkelgebieden. Vanaf begin jaren negentig komen evaluaties op gang naar de effecten van maatregelen in het openbaar vervoer en sinds 2000 zijn evaluaties verschenen naar de effectiviteit van maatregelen in uitgaansgebieden (zie tabel 4.1). Deze ontwikkelingen lijken redelijk overeen te komen met de in hoofdstuk 2 beschreven ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid en de aandacht voor een bepaald domein in dat beleid.

Tabel 4.1: Aantal effectevaluaties naar jaar van publicatie en domein

	totaal	woon- gebieden	winkel- gebieden	open- baar ver- voer	uitgaans- gebieden
1980-1985	3	3	0	0	0
1986-1990	9	4	4	1	0
1991-1995	11	3	3	5	0
1996-2000	9	4	1	2	1
2001-2004	10	3	0	1	5
totaal aantal effectevaluaties	42	19	8	9	6

Toch is het niet zo dat alle maatregelen die de afgelopen 25 jaar zijn ingezet ook geëvalueerd zijn (zie tabel 4.2).²⁴ Opvallend is bijvoorbeeld dat maatregelen om het functioneel toezicht te vergroten (zoals de inzet van conducteurs, stadswachten en huismeesters) relatief vaak geëvalueerd zijn, met name in het openbaar vervoer, winkelgebieden en in de woonomgeving. Deze evaluaties vonden vooral eind jaren tachtig en begin jaren negentig plaats toen deze maatregelen ook in het voorgestelde veiligheidsbeleid veel aandacht kregen.²⁵ Tegenwoordig ligt de nadruk in het veiligheidsbeleid veel meer op maatregelen gericht op het vergroten van het formeel toezicht (zoals de inzet van beveiligingspersoneel en politie). Met name in uitgaansgebieden gebeurt dit, maar ook meer algemeen wordt gestreefd naar 'meer blauw op straat'. Toch zijn er tot op heden maar weinig evaluaties uitgevoerd naar de effecten van menselijk formeel toezicht op de sociale veiligheid. De laatste jaren zijn wel verschillende evaluaties uitgevoerd naar de effecten van cameratoezicht. Verder valt op dat relatief makkelijk in te voeren maatregelen, zoals bijvoorbeeld het aanpassen van de straatverlichting, het verbeteren van informatie en een selectieve toegang nauwelijks zijn geëvalueerd. Soms worden deze maatregelen wel als onderdeel van een 'pakket' aan maatregelen meegenomen.

Tabel 4.2: Aantal effectevaluaties naar maatregel en domein^a

	totaal	woon- gebieden	winkel- gebieden	openbaar vervoer	uitgaans- gebieden
formeel toezicht: menselijk	5	3	2	0	0
formeel toezicht: camera's	11	3	0	4	4
functioneel toezicht	14	4	6	4	0
informeel toezicht	6	5	0	1	0
overige maatregelen ^b	6	4	0	0	2
totaal aantal effectevaluaties	42	19	8	9	6

a In enkele effectevaluaties staan meerdere maatregelen centraal of deze hebben betrekking op meerdere domeinen (zie Bijlage B). Voor de indeling in deze tabel hebben we de betreffende evaluatie ingedeeld bij de belangrijkste maatregel en/of domein.

b Het gaat hier onder andere om maatregelen om het doelwit te beveiligen, het gebruik van alcohol en drugs te beperken en voorlichting.

Kortom, de conclusies die uiteindelijk in dit rapport worden getrokken over de effectiviteit van gelegenheidsbeperkende maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten, zijn deels bepaald door wat er in het verleden in Nederland wel en niet geëvalueerd is. Het is duidelijk dat hier een selectie heeft plaatsgevonden. Daarnaast worden de conclusies bepaald door de kwaliteit van de gevonden evaluaties. Hierover gaat het vervolg van dit hoofdstuk.

4.4 Wat is de kwaliteit van de Nederlandse effectevaluaties?

De 42 evaluaties, waarin de effecten van de maatregelen gericht op het vergroten van de sociale veiligheid zijn onderzocht, zijn door ons beoordeeld op kwaliteit. Zoals al eerder aangegeven is de *interne validiteit* het meest belangrijk in deze beoordeling. Alle effectevaluaties hebben door ons een SMS-score toegekend gekregen die hoger is naarmate de interne validiteit hoger is. Tabel 4.3 bevat een overzicht van het aantal effectevaluaties dat een bepaalde onderzoeksopzet heeft. Hierbij valt een aantal zaken op.

In de eerste plaats blijken de meeste effectevaluaties – namelijk driekwart – gebaseerd te zijn op alleen een voor- en een nameting (SMS-score 2). De voormeting vindt meestal ongeveer gelijktijdig plaats met de invoering van de maatregel.²⁶ De nameting is in veel gevallen ongeveer een jaar na de voormeting. De helft van alle effectevaluaties met SMS-score 2 heeft geen controlegroep opgenomen in het onderzoek. De andere helft heeft wel een controlegroep, maar deze is niet vergelijkbaar met de experimentele groep. Vaak gaat het om een aangrenzend gebied of wordt een vergelijking gemaakt met de rest van de gemeente. Hoewel een niet-vergelijkbare controle groep soms aanvullende informatie kan opleveren, heeft een dergelijke opzet weinig waarde om alternatieve verklaringen voor veranderingen in de sociale veiligheid te kunnen uitsluiten.

In de tweede plaats valt op dat in de afgelopen 25 jaar slechts enkele effectevaluaties zijn uitgevoerd die niet alleen een voor- en een nameting hebben verricht, maar ook gebruik hebben gemaakt van één of meer vergelijkbare controlegroe-

pen (SMS-score 3 of hoger). Wij hebben slechts 10 evaluaties gevonden waarbij een dergelijk opzet is gehanteerd. Er zijn geen evaluaties verricht waarbij maatregelen *at random* zijn toegewezen aan een experimentele of controlegroep (SMS-score 5). Kennis over wat werkt en wat niet, op basis van Nederlandse effectevaluaties, is dus beperkt.

Tabel 4.3: Aantal effectevaluaties naar SMS-score

SMS-score	totaal	woon- gebieden	winkel- gebieden	openbaar vervoer	uitgaans- gebieden
score 1: correlatie / cross-sectie	1	0	0	1	0
score 2a: voor- en nameting zonder controlegroep	15	7	4	4	0
score 2b: voor- en nameting zonder vergelijkbare controlegroep	16	6	3	2	5
score 3: voor- en nameting met controlegroep(en)	9	6	1	2	0
score 4: idem, maar op grote schaal	1	0	0	0	1
score 5: idem, met <i>at random</i> toewijzing van maatregel aan groepen	0	0	0	0	0
totaal aantal effectevaluaties	42	19	8	9	6

Behalve aan de interne validiteit van de effectevaluaties besteden we kort aandacht aan de kwaliteit van de gegevens die in de effectevaluaties zijn gebruikt (*begripsvaliditeit*). De meest voorkomende databronnen die gebruikt zijn om de objectieve sociale veiligheid vast te stellen, zijn enquêtes en politieregistraties. De enquêtes zijn veelal afgenomen onder bewoners en/of bezoekers van bepaalde gebieden (woongebieden, winkelgebieden, uitgaansgebieden) en onder reizigers op bepaalde trajecten.²⁷ In de meeste effectevaluaties zijn deze enquêtes zowel voor als na invoering van de maatregel afgenomen. Op basis van de politieregistraties is vaak een tijdreeks beschikbaar over de betreffende periode. Daarnaast wordt soms voor het meten van de feitelijke criminaliteit gebruik gemaakt van registraties van instanties, bijvoorbeeld van verhuurders of openbaar vervoerbedrijven. De subjectieve sociale veiligheid wordt (uiter-

aard) alleen via enquêtes vastgesteld. In 41 van de 42 effectevaluaties is de objectieve sociale veiligheid vastgesteld via enquêtes en/of registraties; in 31 evaluaties is (ook) de subjectieve sociale veiligheid gemeten.

Voor het vaststellen van de effectiviteit van de ingezette maatregelen op de objectieve sociale veiligheid is het belangrijk dat verschillende databronnen worden gebruikt. Politieregistraties zijn redelijk betrouwbaar, maar kenmerkend voor deze databron is dat beleidswijzigingen gevolgen hebben voor deze registraties. Meer toezicht, of dit nu in de vorm is van politie-surveillance of camera-toezicht, kan bijvoorbeeld leiden tot een toename van het aantal geregistreerde delicten. De criminaliteit hoeft niet daadwerkelijk te zijn toegenomen en kan zelfs zijn afgenomen. Ook de bereidheid van slachtoffers om delicten bij de politie te melden is van invloed op de politieregistraties. Bepaalde maatregelen kunnen deze bereidheid beïnvloeden. Politieregistraties zijn dus niet zo'n goede indicator van de feitelijke criminaliteit. Enquêtes onder de betrokkenen waarin slachtoffer-ervaringen worden vastgesteld, vormen een belangrijke aanvulling omdat zij onafhankelijk zijn van het beleid dat politie en justitie voeren en van de aangifte-bereidheid van slachtoffers. Zij geven in principe een beter beeld van de ontwikkeling van de objectieve sociale veiligheid dan politieregistraties, zeker als het criminaliteit gericht tegen burgers betreft (zie ook: Wittebrood en Junger 1999, 2002). Van de 41 effectevaluaties waarin de objectieve sociale veiligheid is vastgesteld, zijn er 7 waarin alleen politieregistraties zijn gebruikt. In 9 effectevaluaties zijn alleen enquêtes gebruikt en in 25 zijn zowel registraties als enquêtes gebruikt om de feitelijke criminaliteit vast te stellen. In de studies waarin beide databronnen zijn gebruikt, worden regelmatig tegenstrijdige bevindingen gerapporteerd over de richting waarin de criminaliteit zich heeft ontwikkeld.

De subjectieve sociale veiligheid wordt veelal vastgesteld door rechtstreeks aan respondenten te vragen naar de mate waarin zij zich onveilig voelen. Dat kan in algemene termen gebeuren of gespecificeerd naar een bepaald gebied (woongebieden, winkelgebieden, openbaar vervoer of uitgaansgebieden). Eén van de kritiekpunten op deze gebruikelijke metingen van onveiligheidsbeleving

is dat mensen die aangeven zich onveilig te voelen dat niet noodzakelijk zijn omdat ze angst voor criminaliteit hebben, maar bijvoorbeeld omdat ze bang zijn in het donker, angst hebben voor vreemden of het onprettig vinden om alleen te zijn. Overigens wijst deze kritiek niet alleen op de problemen met de validiteit van de metingen, maar het laat ook zien dat onveiligheidsbeleving door veel meer factoren wordt bepaald dan alleen de feitelijke criminaliteit.

De kwaliteit van de effectevaluaties wordt ook bepaald door een adequate verslaglegging van de uitgevoerde evaluatie (*descriptieve validiteit*). In de evaluaties die we in kaart hebben gebracht ontbrak het regelmatig aan informatie over bijvoorbeeld de wijze waarop de maatregel is ingevoerd, de precieze opzet van het onderzoek, de steekproefomvang en het moment van gegevensverzameling. De adequaatheid van de verslaglegging lijkt afhankelijk te zijn van de uitvoerder.²⁸ Evaluaties verricht door onderzoekers die behoren tot de organisatie die de maatregel uitvoert hebben relatief de minste kwaliteit. Dit geldt voor de verslaglegging, maar ook voldeed geen van de intern uitgevoerde evaluaties aan de minimale eisen van interne validiteit. De kwaliteit van effectevaluaties uitgevoerd door commerciële onderzoeksbureaus wisselt sterk: er zijn goede en minder goede onderzoeken. Kenmerkend voor deze evaluaties is echter dat zij – ongeacht de interne validiteit – aanzienlijk minder adequaat verslag doen van het onderzoek en ook minder kritisch zijn bij de beschrijving van de uitkomsten dan evaluaties van ‘onafhankelijke’ onderzoeksinstituten. De evaluaties uitgevoerd door (para-)universitaire instellingen en onafhankelijke overheidsonderzoeksinstituten zijn gemiddeld van betere kwaliteit en zijn ook kritischer dan de evaluaties door anderen verricht.²⁹

Over de *statistische validiteit* van de effectevaluaties kunnen we kort zijn. In het algemeen is deze laag in de in dit rapport beschreven evaluaties. Deze bevatten nauwelijks informatie over de effectgrootte en de bijbehorende betrouwbaarheidsintervallen. Ook significantietoetsen worden slechts sporadisch gebruikt. De *externe validiteit* van de uitgevoerde effectevaluaties is moeilijk te beoordelen, omdat onvoldoende bekend is in welke situatie maatregelen wel of niet werken.

5 Effectiviteit van de beleidsmaatregelen

5.1 Inleiding

Uit het vorige hoofdstuk bleek dat beleidsmaatregelen gericht op het vergroten van de sociale veiligheid in Nederland nauwelijks systematisch zijn geëvalueerd. Bovendien bleek dat de meeste effectevaluaties niet aan minimale kwaliteitseisen voldoen die gesteld worden om iets te kunnen zeggen over de effecten van een bepaalde maatregel op de sociale veiligheid. In dit hoofdstuk gaan we inhoudelijk in op de vraag wat we op grond van de verrichtte evaluaties weten over de effectiviteit van de maatregelen die de Nederlandse overheid heeft ingezet om de sociale veiligheid te vergroten. In paragraaf 5.2 worden voor de vier onderscheiden domeinen de bevindingen van de effectevaluaties beschreven. Paragraaf 5.3 gaat kort in op bevindingen uit andere landen over de effectiviteit van maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten.

5.2 Wat laten Nederlandse effectevaluaties zien?

Voor elk van de 42 effectevaluaties is aan de hand van een vast stramien een samenvatting gemaakt. Deze samenvattingen zijn weergegeven in bijlage B. Bij de bespreking van de uitkomsten richten we ons vooral op de effectevaluaties die beschikken over een minimale onderzoeksopzet die noodzakelijk is om verantwoorde conclusies te kunnen trekken over de effectiviteit van een maatregel. Concreet betekent dit dat we ons concentreren op de 10 effectevaluaties die minimaal een SMS-score 3 hebben voor interne validiteit. Van deze effectevaluaties, is in tabel 5.1 aangegeven of de maatregel in de betreffende evaluatie wel of niet werkte om de objectieve en/of subjectieve sociale veiligheid te vergroten.³⁰

De bevindingen uit de effectevaluaties zijn in het vervolg van deze paragraaf per domein beschreven, namelijk voor woongebieden, winkelgebieden, open-

baar vervoer en uitgaansgebieden.³¹ De bespreking van de evaluaties zijn gericht op de effectiviteit van de maatregel, namelijk: levert de maatregel een bijdrage aan het vergroten van de sociale veiligheid? Omdat veel evaluaties ook aandacht besteden aan bijvoorbeeld de mate waarin andere doelen zijn bereikt of aan de implementatie van de maatregel, blijven in deze bespreking veel gegevens onbesproken. Voor dergelijke informatie wordt verwezen naar de effectevaluaties zelf.

Tabel 5.1: Wat werkt en wat werkt niet om de sociale veiligheid te vergroten?

maatregel	objectieve sociale veiligheid	subjectieve sociale veiligheid	effectevaluatie
woongebieden			
voetsurveillance, preventievoorlichting	werkt	werkt	Spickenheuer (1983)
huismeesters	werkt voor vandalisme en diefstal, maar niet voor inbraak	werkt niet	Hesseling et al. (1991)
cameratoezicht, flatwachten	werkt	werkt	Boumeester en Wassenberg (1994)
flatwachten	werkt niet	werkt	Van Overbeeke (1996)
intensief beheer	werkt	werkt	Veghel en Wassenberg (1999)
Justitie in de Buurt	werkt niet	werkt niet	Terpstra en Bakker (2002)
winkelgebieden			
politie-surveillance en bewaking parkeergelegenheden	werkt	–	Hesseling en Aron (1995)
openbaar vervoer			
kaartcontroleurs in bussen	werkt niet	werkt niet	Bieleman en Snippe (1995)
cameratoezicht in bussen	–	werkt niet	Ferwerda en Beke (1997)
uitgaansgebieden			
Convenant Veilig Uitgaan	werkt niet	–	Algemene Rekenkamer (2004)

Bron: bijlage B

5.2.1 *Woongebieden*

De meeste effectevaluaties die zijn verricht, hebben betrekking op woongebieden en zijn eind jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig verschenen. Het gaat daarbij veelal om het vergroten van functioneel toezicht (conciërges, huismeesters e.d.), het versterken van informeel toezicht en bouwkundige veranderingen in de wooncomplexen (Delft en Van der Ven 1989; Elsinga 1990; Wassenberg 1991; Hesseling et al. 1991; Rosmalen en Wassenberg 1994; Boumeester en Wassenberg 1996; Van Overbeeke 1996; Veghel en Wassenberg 1999; zie ook: Elsinga en Wassenberg 1999). Ook het effect van het beveiligen van de woning zelf is onderzocht (Roëll en Linckens 1984; Reijenga en Van der Dool 1998). Daarnaast zijn effectevaluaties verricht naar maatregelen die meer het woongebied zelf betreffen, zoals het versterken van formeel toezicht (Nuijten-Edelbroek 1983; Spickenheuer 1983), buurtbeheer (Van Burik en Van Dijk 1988; De Savornin Lohman en Van Dijk 1988; Kesselaar en Mutsaers 1996), Justitie in de Buurt (Terpstra en Bakker 2002), cameratoezicht (Flight en Van Heerwaarden 2003; Snippe et al. 2003) en preventief fouilleren (Lokale Gezagsdriehoek 2003). Van de evaluaties van gelegenheidsbeperkende maatregelen om de sociale veiligheid in woongebieden te vergroten, voldeden er 6 aan de door ons gestelde kwaliteitseisen.

In 3 van de kwalitatief goede evaluaties is het effect van functioneel toezicht onderzocht (Hesseling et al. 1991; Van Overbeeke 1996; Van Veghel en Wassenberg 1999). Zo bleek de inzet van huismeesters in problematische woningcomplexen duidelijk te leiden tot minder diefstal en vandalisme in de semi-openbare ruimten (Hesseling et al. 1991). Het aantal inbraken in de woningen bleef echter stabiel. Ook de subjectieve sociale veiligheid veranderde niet na de komst van de huismeesters. Deze landelijke evaluatie liet echter zien dat huismeesters een positieve bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van de sociale veiligheid. Vooral in relatief kleine woningcomplexen waarbij ook de toegankelijkheid werd beperkt nam de criminaliteit in de algemene ruimten af. In deze complexen waren de problemen niet al te groot.

De studie die enkele jaren later door Van Overbeeke (1996) is verricht naar de effectiviteit van flatwachten in de Bijlmermeer liet zien dat de criminaliteit niet afnam na de komst van de flatwachten. Wel nam de veiligheidsbeleving duidelijk toe. Mogelijk kunnen de verschillende uitkomsten verklaard worden door de problematische omstandigheden in de Bijlmermeer.

Ook werden de effecten onderzocht van de inzet van flatbewoners in de Bijlmermeer om toezicht te houden (Van Veghel en Wassenberg 1999a). De resultaten van dit 'intensieve beheer' zijn positief: zowel de objectieve als de subjectieve veiligheid namen in de experimentele flat meer toe dan in de controleflats.

Boumeester en Wassenberg (1996) onderzochten de effecten van cameratoezicht in semi-openbare ruimten van huurflats in de Amsterdamse Bijlmermeer.³² Flatwachten ondersteunden het cameratoezicht. Zowel de objectieve als de subjectieve sociale veiligheid namen toe als gevolg van het camera-toezicht: de toename in de experimentele flat was groter dan in de beide controleflats. Vooral voor 'het oog van de camera' nam het vandalisme af.

Verder zijn effectevaluaties verricht naar maatregelen die niet zozeer betrekking hebben op woningen of woningcomplexen, maar meer op de woongebied zelf. Een van die maatregelen is het versterken van het formele toezicht. Uit het onderzoek van Spickenheuer (1983) naar de effecten van extra politie-surveillances in het Amsterdamse Osdorp bleek dat de criminaliteit zich stabiliseerde, terwijl in de controlewijk een stijging was waar te nemen.³³ Ook de subjectieve sociale veiligheid was toegenomen, terwijl die in de controlewijk was afgenomen.

Het project Justitie in de Buurt (JiB) – een samenwerkingsverband tussen politie, justitie en gemeenten – heeft eveneens expliciet als doel de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te vergroten. Terpstra en Bakker (2002) onderzochten de effectiviteit van het project en concludeerden dat de feitelijke criminaliteit en de onveiligheidsbeleving niet significant verbeterde. Hun onderzoek had betrekking op 8 probleebuurtten waar JiB actief was. De daar verzamelde gegevens op basis van enquêtes en politieregistraties hebben zij

vergeleken met vergelijkbare buurten zonder JiB in andere steden en met de rest van de steden waarin de experimentele buurten lagen.

Op basis van deze evaluaties kan het volgende worden geconcludeerd. In de eerste plaats lijkt politieursurveillance in woongebieden een bijdrage te kunnen leveren aan het vergroten van de objectieve en subjectieve sociale veiligheid. Verder zijn er aanwijzingen dat de inzet van functioneel toezicht in wooncomplexen kan werken om de sociale veiligheid te vergroten. Het project Justitie in de Buurt lijkt daarentegen geen effect te hebben op de objectieve en subjectieve sociale veiligheid.

5.2.2 Winkelgebieden

Van de 8 evaluatiestudies die betrekking hebben op winkelgebieden, zijn er drie gericht op de effecten van functioneel toezicht (functionarissen Veiligheid, Informatie en Controle (VIC-ers) en stadswachten). Het betreft hier de studies van Colder (1988), Kees (1990, 1992), Burik et al. (1992) en Etman et al. (1996b). In één studie staat de inzet van formeel toezicht (politieursurveillanten) in een winkelgebied centraal (Van Burik en Sturmans 1990). Verder zijn er drie studies verricht naar de effecten van meer toezicht om fietsendiefstal (Bos en Geveke 1990) en autokraak (Dienst Sociale Zaken 1988; Hesseling en Aron 1995) in winkelgebieden terug te dringen. Genoemde studies vonden vooral eind jaren tachtig en in de eerste helft van de jaren negentig plaats. De meeste effectevaluaties binnen dit domein laten – als gevolg van de geringe interne validiteit – geen conclusies toe over de effectiviteit van de onderzochte maatregel op de objectieve en subjectieve sociale veiligheid. Alleen in de studie van Hesseling en Aron (1995) is sprake van een quasi-experimentele opzet, waardoor rekening kon worden gehouden met alternatieve verklaringen.

Hesseling en Aron onderzochten of intensievere politieursurveillance, bewaking en voorlichting bij een parkeergelegenheid in het centrum van Rotterdam tot minder autokraak leidde. Zij maakten daarvoor gebruik van politieregistraties. Het aantal diefstallen uit auto's in het centrum daalde aanzienlijk. De onderzoekers concluderen dat de maatregel effectief is in de zin dat het steeds

moeilijker wordt gemaakt om diefstallen uit auto's te plegen. Ook waren er geen aanwijzingen voor geografische verplaatsing. Wel was sprake van functionele verplaatsing, dat wil zeggen dat andere typen delicten vaker werden gepleegd, zoals gekwalificeerde diefstal.

5.2.3 Openbaar vervoer

De effectevaluaties naar maatregelen om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te vergroten, concentreren zich vooral op de inzet van functionarissen die informatie kunnen verstrekken en plaatsbewijzen controleren (Van Andel 1990; Toornvliet et al. 1991; Bruinink en Van Dijk 1994; Van Burik 1995; Bieleman en Snippe 1995) en naar het gebruik van camera's (De Bie et al. 1995; Ferwerda en Beke 1997; Gemeente Breda 2000; Ferwerda en Verhagen 2002; Snippe et al. 2003). Een andere maatregel die is onderzocht, betreft het aanpassen van het interieur van de tram, bedoeld om het informele toezicht te vergroten (Lonkhuijsen en Van Burik 1994). Alleen in de studie van Bieleman en Snippe (1995) en Ferwerda en Beke (1997) is gebruik gemaakt van een quasi-experimentele onderzoeksopzet.

Ferwerda en Beke (1997) hebben het effect onderzocht van het gebruik van camera's in bussen in de rayons Hellevoetsluis en Spijkenisse op het vergroten van de objectieve en subjectieve veiligheid. Uit het onderzoek blijkt dat de objectieve sociale veiligheid over de hele linie licht is toegenomen. Onduidelijk blijft echter of de veranderingen in de feitelijke criminaliteit verschilt tussen de bussen waar gedurende het project registrerende camera's zijn geplaatst, bussen waar niet-registrerende camera's zijn geplaatst en bussen zonder camera's. De onderzoekers rapporteren dit niet. De subjectieve sociale veiligheid is ook licht toegenomen, maar niet significant. Hoewel de onveiligheidsgevoelens het sterkst zijn afgenomen in de bussen met registerende camera's, lijken de verschillen in de afname niet significant te verschillen tussen de typen bussen.³⁴

Bieleman en Snippe (1995) hebben om het effect van kaartcontroleurs na te gaan reizigers ondervraagd die gebruik maakten van 4 buslijnen in Groningen: een buslijn met veel overlast waar kaartcontroleurs zijn ingezet, een buslijn met

veel overlast waar geen kaartcontroleurs zijn ingezet, een buslijn met weinig overlast en de inzet van kaartcontroleurs en tot slot, een buslijn met weinig overlast waarop geen kaartcontroleurs zijn ingezet. Omdat het contact tussen reizigers en vervoersinformanten niet zo makkelijk is te sturen, is om het effect van de informanten na te gaan een onderscheid gemaakt tussen reizigers die wel en die geen ervaring hebben met vervoersinformanten. Uit het onderzoek blijkt dat het inzetten van kaartcontroleurs niet heeft geleid tot een daling van het slachtofferschap onder reizigers. De onveiligheidsgevoelens zijn wel afgenomen, maar dit blijkt niet het gevolg te zijn van de inzet van kaartcontroleurs.³⁵ Opvallend is dat een groot deel van de reizigers meent dat door de kaartcontrole en de vervoersinformanten de veiligheid in en rondom de bus is toegenomen.

5.2.4 Uitgaansgebieden

De evaluaties verricht naar de effecten van beleidsmaatregelen om de sociale veiligheid in uitgaansgebieden te vergroten, hebben vrijwel allemaal betrekking op het gebruik van camera's in de uitgaansgebieden (veelal de binnenstad van een gemeente). De enige uitzondering is de studie van Snippe et al. (2001) naar het sluitingstijdenregime in Amsterdamse uitgaansgebieden. In veel gevallen gaat de invoering van cameratoezicht gepaard met de invoering van andere interventies in dezelfde periode, zoals het aanpassen van de straatverlichting en meer politieursurveillance. Dit maakt het lastig om het effect van cameratoezicht te beoordelen, maar het is uiteraard wel mogelijk aan te geven of het 'pakket' aan maatregelen een bijdrage heeft geleverd aan het vergroten van de sociale veiligheid. Het cameratoezicht bestaat in alle onderzochte experimenten uit continue opname van de beelden. Soms wordt tijdens de uitgaanstijdstippen live meegekeken (preventief, zoals in Arnhem, Groningen en Utrecht) en kan direct worden gereageerd; soms worden de opnamen alleen gebruikt nadat incidenten zijn geconstateerd (reactief, zoals in Ede).

Geen van de effectevaluaties naar cameratoezicht in uitgaansgebieden heeft een onderzoeksopzet die voldoet aan de minimale methodologische eisen om uitspraken te kunnen doen of het gebruik van camera's leidt tot het vergroten

van de sociale veiligheid. In de studies is wel steeds een voor- en een nameting verricht zodat duidelijk wordt of de sociale veiligheid in de uitgaansgebieden is toegenomen. Onduidelijk blijft echter of deze toenames het gevolg zijn van het gebruik van cameratoezicht, omdat geen gebruik is gemaakt van een controlegebied. Wel interessant is de bevinding dat in de meeste uitgaansgebieden het aantal door de politie geregistreerde delicten is gestegen (Gemeente Utrecht 2000; Van Leiden en Ferwerda 2002; Bieleman et al. 2002; Snippe et al. 2003), terwijl dat in Ede juist afnam (Kortrijk 2000). Waarschijnlijk kunnen deze verschillende uitkomsten verklaard worden doordat alleen in Ede reactief gebruik is gemaakt van cameratoezicht, terwijl in Arnhem, Groningen, Rotterdam en Utrecht live wordt meegekeken waardoor incidenten eerder worden opgemerkt en geregistreerd.

Onlangs heeft de Algemene Rekenkamer (2004) een effectevaluatie verricht naar het convenant Veilig Uitgaan. Voor vrijwel alle gemeenten die in 2002 minimaal 25.000 inwoners hadden en over een uitgaansgebied beschikken zijn gegevens over uitgaansgeweld verzameld via politieregistraties over de periode 1999-2002. Door rekening te houden met het moment waarop het convenant Veilig Uitgaan is ingegaan, met kenmerken van de gemeenten (het aantal inwoners, stedelijkheid, werkloosheidspercentage, sluitingstijdenregime en het percentage allochtonen) en onderwerpen opgenomen in het convenant, is de effectiviteit nagegaan. De onderzoekers concluderen dat er geen aantoonbaar effect is van het inwerking zijn van een convenant op het aantal geregistreerde uitgaansgeweldincidenten in een gemeente. Wel blijkt dat wanneer in het convenant afspraken zijn opgenomen over twee van de drie 'succesfactoren' (een vast aanspreekpunt, 'overig' toezicht en het verbinden van consequenties aan een evaluatie), dit een gunstig effect heeft op het aantal lichte uitgaansgeweldincidenten.

5.3 Wat laten effectevaluaties uit andere landen zien?

Op basis van de Nederlandse effectevaluaties kan maar in beperkte mate duidelijkheid worden gegeven over welke maatregelen werken en welke niet.

Er zijn onvoldoende kwalitatief goede effectevaluaties uitgevoerd in Nederland om tot een eenduidig positief of negatief eindoordeel te komen. Om concretere aanbevelingen te kunnen doen, is het daarom zinnig ook een blik te werpen op de uitkomsten van effectevaluaties die in andere landen zijn uitgevoerd.

Het al eerder aangehaalde rapport van Sherman en zijn collega's (2002) bevat een overzicht van 675 evaluaties naar de effecten van maatregelen om de objectieve sociale veiligheid te vergroten. Slechts een deel daarvan heeft betrekking op gelegenheidsbeperkende maatregelen. In deze paragraaf leunen we sterk op enkele hoofdstukken uit dit boek, waarin vooral gelegenheidsbeperkende maatregelen centraal staan (Eck 2002; Sherman en Eck 2002). Daarnaast maken we gebruik van twee andere recent verschenen meta-evaluaties: één over cameratoezicht (Welsh en Farrington 2002) en één over straatverlichting (Farrington en Welsh 2002). Het merendeel van de onderzoeken die in deze meta-evaluaties aan de orde komen, zijn afkomstig uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Omdat we in deze paragraaf slechts globaal in gaan op de uitkomsten van effectevaluaties uit andere landen, beperken we ons tot deze meta-evaluaties.

Eck (2002: 245-252) bespreekt de effectiviteit van verschillende maatregelen om de criminaliteit rondom woonhuizen terug te dringen. Van maatregelen gericht op het belemmeren van de doorgang door vreemden in wooncomplexen, betere beveiliging van woonhuizen en het merken van goederen, bestaat onvoldoende duidelijkheid over de effectiviteit. Ook de effectiviteit van cameratoezicht in woongebieden kan niet worden aangetoond. De effectevaluaties zijn van onvoldoende kwaliteit en/of komen met tegengestelde bevindingen.

Ook van maatregelen om de sociale veiligheid op parkeerplaatsen en in parkeergarages te vergroten is de effectiviteit veelal onbekend (Eck 2002: 266-268). Zo blijft onduidelijk of de inzet van meer bewakingspersoneel en het gebruik van camera's preventief werkt. Hoewel er aanwijzingen zijn dat beide

maatregelen autogerelateerde diefstal terugdringen, zijn de evaluaties onvoldoende om het label 'veelbelovend' toegekend te krijgen. Uit de meta-evaluatie van Welsh en Farrington (2002) die specifiek over cameratoezicht (*CCTV: closed circuit television*) gaat, blijkt wel duidelijk dat deze maatregel – weliswaar vaak in combinatie met andere maatregelen – autogerelateerde criminaliteit terugdringt op parkeerplaatsen en in parkeergarages.

Een van de meest bekende projecten gericht op het vergroten van de sociale veiligheid in woongebieden is het Amerikaanse *Neighborhood Watch*. In tegenstelling tot veel andere maatregelen is hiervan vrij duidelijk dat het geen effect heeft op de criminaliteit. Bovendien blijkt de onveiligheidsbeleving juist toe te nemen in plaats van af (Sherman en Eck 2002: 315-317).

Om de criminaliteit terug te dringen, blijkt het verbeteren van de straatverlichting wel een effectieve maatregel (Eck 2002: 269-278). Een meta-analyse van 5 kwalitatief goede Britse effectevaluaties laat zien dat verbeterde straatverlichting tot een reductie van criminaliteit heeft geleid van 30% (Farrington en Welsh 2002). Desondanks is meer onderzoek nodig om inzicht te krijgen in welke situaties deze maatregel precies wel en niet werkt. Het gebruik van cameratoezicht (en live meekijken) in het publieke domein lijkt veelbelovend, maar er zijn weinig kwalitatief goede evaluaties om de effectiviteit te kunnen aantonen (Eck 2002: 273-275). Ook uit de meta-evaluatie van Welsh en Farrington (2002) blijkt dat de effecten van cameratoezicht in het openbaar vervoer en in stadscentra niet aantoonbaar zijn. Vandalisme van bijvoorbeeld openbare telefoons lijkt effectief bestreden te kunnen worden door gebruik te maken van betere materialen, het snel repareren van vernielingen en het elektronisch monitoren van de cellen (Eck 2002: 278-279). Evaluaties van aanpassingen in horecagelegenheden in Australië en de Verenigde Staten, zoals het trainen van bedienden en het stellen van duidelijke regels, zijn veelbelovend om alcoholgerelateerde criminaliteit terug te dringen (Eck 2002: 261). Over de effectiviteit van maatregelen specifiek gericht op het vergroten van de veiligheid in het openbaar vervoer is weinig bekend (Eck 2002: 262-266). Evaluaties van deze maatregelen – afkomstig uit de

Verenigde Staten, Australië, Verenigd Koninkrijk en Nederland – zijn van onvoldoende kwaliteit en/of komen met tegengestelde bevindingen.

Formeel toezicht kan als gelegenheidsbeperkende maatregel eveneens effectief zijn om de sociale veiligheid te vergroten. Sherman en Eck (2002) concluderen bijvoorbeeld dat gerichte surveillance op bepaalde plekken (*hot spots*) of tijdstippen (*hot times*) effectief is. Surveillance daarentegen die meer willekeurig is, blijkt niet effectief. Het idee om meer politie op straat in te schakelen, zonder dat deze een duidelijke activiteit hebben, werkt niet om de criminaliteit terug te dringen.

In het algemeen kan dus geconcludeerd worden dat van gelegenheidsbeperkende maatregelen die in dit rapport centraal staan, ook internationaal weinig bekend is over de effectiviteit. Ook in andere landen blijkt dat maar een beperkt deel van dergelijke maatregelen wordt geëvalueerd en dat daarbij vaak niet aan de minimale kwaliteitscriteria wordt voldaan. Desondanks zijn meer effectevaluaties verricht die gemiddeld van betere kwaliteit zijn dan de Nederlandse effectevaluaties en is dus (iets) meer bekend over wat werkt en wat niet.³⁶

6 Slotbeschouwing

6.1 Inleiding

In dit onderzoek is nagegaan welke gelegenheidsbeperkende maatregelen de overheid de afgelopen 25 jaar heeft ingezet om de criminaliteit en de onveiligheidsbeleving in de publieke ruimte te verminderen en wat bekend is over de effectiviteit van deze maatregelen. In dit hoofdstuk proberen we te komen tot enkele conclusies. Dit zullen we eerst doen door in paragraaf 6.2 de onderzoeksvragen die in dit rapport centraal staan expliciet te beantwoorden. Vervolgens wordt in paragraaf 6.3 en 6.4 aandacht besteed aan de implicaties die de resultaten van dit onderzoek hebben voor (toekomstig) evaluatieonderzoek en overheidsbeleid op het terrein van de sociale veiligheid in de publieke ruimte.

6.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Welke gelegenheidsbeperkende maatregelen neemt de Nederlandse overheid om de sociale veiligheid van burgers te vergroten?

Het terugdringen van de criminaliteit en het verminderen van de onveiligheidsbeleving maakt al decennia lang onderdeel uit van het Nederlands veiligheidsbeleid. Het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw kan in dit verband als een keerpunt worden gezien. De sterke toename van door de politie geregistreerde criminaliteit in de jaren zeventig en begin jaren tachtig, alsmede de gesignaleerde onveiligheidsbeleving bij burgers leidde tot de wens van een meer samenhangende aanpak van de criminaliteit. Waar tot het einde van de jaren zeventig vooral rechtshandhaving werd gezien als de belangrijkste preventiestrategie, werd sinds het midden van de jaren tachtig meer ingezet op maatregelen gericht op het voorkomen dat jongeren het 'criminele pad' opgaan en was er aandacht voor maatregelen om de gelegenheid tot het plegen van delicten terug te dringen. De laatste jaren is het veiligheidsbeleid weer sterk justitieel en wordt vooral rechtshandhaving opnieuw gezien als de belangrijkste preventiestrategie. Binnen de kaders van het algemene veiligheidsbeleid is voor bepaalde vormen van criminaliteit en/of bepaalde domeinen meer speci-

fiek beleid geformuleerd. Met name binnen dit specifieke beleid worden veel maatregelen ingezet die gelegenheidsbeperkend zijn. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn ingangscntroles op stations, de inzet van politie-surveillanten, huismeesters in woningcomplexen, cameratoezicht en projecten als 'buurtpreventie'.

In welke mate zijn de effecten van deze maatregelen geëvalueerd?

Het merendeel van de maatregelen die de afgelopen 25 jaar door de overheid zijn ingezet, blijkt niet te zijn geëvalueerd op de effecten die zij mogelijk hebben op de sociale veiligheid. Over alle gelegenheidsbeperkende maatregelen die zijn ingezet, zijn slechts 42 effectevaluaties verschenen. Deze zijn in dit onderzoek in kaart gebracht. In de jaren tachtig hadden evaluaties vooral betrekking op maatregelen ingezet om de sociale veiligheid in de woonomgeving te vergroten. Niet lang daarna volgen de evaluaties van maatregelen in winkelgebieden. Vanaf begin jaren negentig komen de evaluaties op gang naar de effecten van maatregelen in het openbaar vervoer en pas sinds 2000 zijn evaluaties verschenen naar de effectiviteit van maatregelen in uitgaansgebieden. Deze ontwikkelingen lijken redelijk overeen te komen met de algemene ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid en de aandacht voor een bepaald domein in dat beleid.

Op welke wijze zijn de effecten van deze maatregelen geëvalueerd?

De 42 bestudeerde effectevaluaties worden gekenmerkt doordat de onderzochte maatregel expliciet tot doel had de criminaliteit terug te dringen en/of de onveiligheidsbeleving te verminderen én de sociale veiligheid expliciet is gemeten. Zij voldoen veelal niet aan de minimale kwaliteitseisen (d.w.z. een quasi-experimentele opzet) die aan een dergelijke evaluatie gesteld mogen worden. Driekwart van de effectevaluaties is enkel gebaseerd op een voor- en nameting van de sociale veiligheid, waarbij in de helft van deze gevallen een niet-vergelijkbare controlegroep is opgenomen. Hierdoor blijft onduidelijk of een eventuele toename in de sociale veiligheid veroorzaakt is door de betreffende maatregel of door iets anders. Van de 42 effectevaluaties die sinds het begin

van de jaren tachtig zijn uitgevoerd, hebben er slechts 10 een quasi-experimentele opzet. Ook aan andere wetenschappelijke criteria, zoals de adequaatheid van de verslaglegging, wordt in veel evaluaties niet voldaan.

In welke mate zijn de maatregelen effectief?

Op grond van de bevindingen uit de Nederlandse effectevaluaties kunnen slechts in beperkte mate inhoudelijke conclusies worden getrokken over de effectiviteit van gelegenheidsbeperkende maatregelen. Van geen enkele maatregel is voldoende aangetoond of deze wel of niet werkt om de objectieve of subjectieve sociale veiligheid te vergroten. Er zijn onvoldoende kwalitatief goede effectevaluaties uitgevoerd in Nederland om tot een eenduidig positief of negatief eindoordeel te komen. Toch kunnen we op basis van 10 adequaat uitgevoerde Nederlandse effectevaluaties – aangevuld met de resultaten van de meta-evaluaties uit andere landen – wel enkele conclusies formuleren. Zo lijkt de inzet van functioneel toezicht in wooncomplexen (huismeesters, flatwachten, e.d.) te kunnen werken om de objectieve en subjectieve veiligheid te vergroten. Onvoldoende bekend is in welke mate functioneel toezicht in andere domeinen effectief is. Verder lijkt – maar dit is vooral gebaseerd op onderzoek uit de Verenigde Staten – dat de inzet van formeel toezicht (politie-surveillance) met name effectief is wanneer deze geconcentreerd is op bepaalde plekken (*hot spots*) of tijdstippen (*hot times*). Ook 'natuurlijk' toezicht, zoals het verbeteren van de straatverlichting, blijkt effectief om de criminaliteit terug te dringen.

6.3 Implicaties voor effectevaluatieonderzoek

Welke implicaties hebben de resultaten van dit onderzoek voor (toekomstig) effectevaluatieonderzoek op het terrein van de sociale veiligheid in de publieke ruimte? Allereerst leiden onze bevindingen tot de vaststelling dat als we beter willen weten welke maatregelen wel en niet werken om de sociale veiligheid te vergroten, de kwaliteit van onderzoek in sterke mate verbeterd dient te worden en dat vaker en een breder palet aan maatregelen moet worden geëvalueerd.

Hanteren van wetenschappelijke criteria

Van groot belang is dat de effectevaluaties die worden uitgevoerd in sterkere mate dan voorheen wetenschappelijke criteria hanteren. Effectevaluatieonderzoek moet objectief kunnen aantonen dat de sociale veiligheid is veranderd als gevolg van een bepaalde maatregel, en niet alleen aangeven of burgers tevreden zijn over de maatregel of dat ze denken dat deze effect heeft. Om deze reden is in effectevaluatieonderzoek in ieder geval een quasi-experimentele onderzoeksopzet noodzakelijk. Hoewel het gebruik van een *randomized* experiment zeker iets is om na te streven, is het een misverstand dat alleen een dergelijke opzet inzicht kan verschaffen in de effecten van maatregelen. Omstandigheden in de sociale werkelijkheid zijn meestal maar beperkt te manipuleren, maar op basis van een quasi-experimentele opzet (met z'n vele varianten) kunnen we al heel veel wijzer worden dan nu het geval is. Dat vaak niet voor een quasi-experimentele opzet wordt gekozen, komt onder meer doordat een dergelijke opzet kostbaar en langdurig is, maar ook omdat vaak in een relatief laat stadium tot een effectevaluatie wordt besloten. Een oppervlakkig uitgevoerde effectevaluatie levert echter geen bruikbare conclusies op over het effect van een maatregel op de sociale veiligheid en had dus net zo goed achterwege kunnen blijven. De veel gehoorde opvatting dat als een aantal kwalitatief slechte studies in een bepaalde richting wijzen deze ook een goed beeld geven van de effecten, ondersteunen we niet.

Overigens is het gebruik van een quasi-experimentele opzet weliswaar een noodzakelijke voorwaarde voor een kwalitatief goede effectevaluatie, maar zeker niet voldoende. Naast de interne validiteit, zijn ook andere factoren van belang. Zo bleek in de effectevaluaties die in dit rapport zijn beschreven de begripsvaliditeit een belangrijke rol te spelen. Met name in evaluaties waarbij een stijging van het aantal geregistreerde delicten werd waargenomen na invoering van een maatregel, bleef vaak onduidelijk in welke mate deze stijging op een feitelijke toename in criminaliteit wees. In verschillende studies werd benadrukt dat deze stijging te wijten was aan bijvoorbeeld een toegenomen aangiftebereidheid van slachtoffers (Spickenheuer 1983) of doordat incidenten

eerder worden opgemerkt en geregistreerd (Algemene Rekenkamer 2004). Het is dus belangrijk in effectevaluaties zoveel mogelijk gebruik te maken van zowel politieregistraties als enquêtegegevens.

Ook de verslaglegging van de uitgevoerde evaluaties kan aanzienlijk worden verbeterd. In de evaluaties die we in kaart hebben gebracht ontbrak het regelmatig aan informatie over bijvoorbeeld de wijze waarop de maatregel is ingevoerd, de precieze opzet van het onderzoek, de steekproefomvang en het moment van gegevensverzameling. Informatie over effectgrootte en bijbehorende betrouwbaarheidsintervallen ontbrak in vrijwel alle evaluaties. Ook was veelal onduidelijk in welke mate de resultaten van de effectevaluaties te generaliseren waren naar andere situaties. Kortom, meer kennis over de effecten van beleid om de sociale veiligheid te vergroten kan alleen verkregen worden door wetenschappelijke criteria te hanteren in effectevaluatieonderzoek.

Effectevaluatieonderzoek: moet dat?

De nadruk die we in dit rapport leggen op kennis over de effectiviteit van maatregelen (wat werkt en wat niet?) en op de wetenschappelijke criteria waaraan effectevaluaties zouden moeten voldoen, wordt niet door iedereen even belangrijk gevonden. Met name waar het de evaluatie van sociale interventies betreft, stuit deze empirische (en experimentele) benadering soms nog wel eens op kritiek.³⁷

Zo zou het door de 'strenge' methodologische criteria haast onmogelijk zijn om effecten van maatregelen aan te tonen. We hebben in dit rapport laten zien dat er wel degelijk goede effectevaluaties zijn waaruit blijkt dat bepaalde maatregelen een effect hebben op sociale veiligheid. Voorbeelden hiervan zijn de evaluaties van Hesseling et al. (1991), Boumeester en Wassenberg (1996) en Veghel en Wassenberg (1999). Maar ook goede evaluaties waaruit blijkt dat een maatregel niet het beoogde effect heeft, zijn natuurlijk waardevol (zoals onder andere Bieleman en Snippe 1995 en Terpstra en Bakker 2002). Internationale meta-evaluaties over maatregelen om de criminaliteit terug te dringen zijn wat

dit betreft overtuigender en laten wel degelijk zien dat bepaalde maatregelen wel of niet werken.³⁸

Ook wordt wel aangegeven dat de nadruk op effectiviteit binnen een experimentele opzet niet zo zinnig is: we weten dan immers 'alleen' maar of een maatregel wel of niet werkt en het blijft onduidelijk welke mechanismen daarachter schuilgaan. Hoewel uiteraard van belang is na te gaan in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een maatregel effectief is, is een eerste stap in de goede richting toch de vraag: werkt het of niet?

Het argument dat via kwalitatieve, etnografische methoden veel meer bekend wordt over de effectiviteit van maatregelen wordt eveneens vaak genoemd. Betrokkenen worden dan bijvoorbeeld ondervraagd over hun ervaringen met de maatregel. Hierbij kan het gaan om *stake holders* (zoals politie en ondernemers) of burgers die zich in de onderzochte publieke ruimte begeven. Een belangrijk nadeel van deze methoden is echter dat deze betrokkenen niet altijd goed inschatten of de beoogde effecten worden gehaald. Hiervoor is een objectieve voor- en nameting nodig van de sociale veiligheid. Bovendien blijkt niet of een eventuele vergroting van de sociale veiligheid veroorzaakt is door de maatregel of door iets anders, noch zal duidelijk worden of de criminaliteit zich verplaatst heeft of dat er andere ongewenste neveneffecten hebben plaatsgevonden. Kwalitatieve, etnografische methoden kunnen zeker een bijdrage leveren aan de kennis over de effectiviteit van maatregelen, maar zijn geen vervanging voor (quasi-)experimenteel effectevaluatieonderzoek.

Vaker en een breder palet van maatregelen evalueren

Om beter te weten welke maatregelen wel en niet werken om de sociale veiligheid te vergroten, is het niet alleen van belang dat de kwaliteit van de effectevaluaties wordt verbeterd, maar ook dat vaker en een breder palet van maatregelen wordt geëvalueerd. Uit dit onderzoek bleek immers dat van veel ingezette maatregelen onduidelijk is wat de effecten zijn. Dat sommige maatregelen niet of nauwelijks zijn geëvalueerd op hun effecten is in zekere zin

verrassend. Niet alleen omdat het belang dat gehecht wordt aan het vergroten van de sociale veiligheid en de hoeveelheid geld die aan sommige maatregelen wordt uitgegeven om die veiligheid te vergroten enorm is, maar ook gezien de verwachtingen die met de invoering van sommige maatregelen worden gewekt. Naarmate van meer ingezette maatregelen bekend is of en in welke situatie ze werken, kan de overheid een effectiever veiligheidsbeleid voeren. Maatregelen die werken kunnen breed worden ingezet en maatregelen die niet werken of zelfs averechts werken, kunnen worden gestopt.

Rol van de centrale overheid

Welke implicaties hebben bovenstaande conclusies voor de rol die de centrale overheid kan spelen in het effectevaluatieonderzoek in Nederland? De meeste gelegenheidsbeperkende maatregelen worden immers op lokaal niveau ingezet omdat daarbij adequaat kan worden ingespeeld op de plaatselijke situatie. Toch kan de centrale overheid een belangrijke rol spelen.

In de eerste plaats zou de rijksoverheid effectevaluatieonderzoek kunnen stimuleren. Dit kan zij enerzijds doen door het goede voorbeeld te geven en zelf kwalitatief goede effectevaluaties te (laten) uitvoeren. Het is daarbij van belang dat wetenschappelijk criteria, zoals hiervoor aangegeven, worden gehanteerd. Overigens zou het verstandig zijn de financiële middelen die beschikbaar zijn voor evaluatieonderzoek niet te besteden aan evaluaties van 'losse' projecten, maar deze te investeren in grootschaligere onderzoeken die gelijksoortige maatregelen in verschillende gemeenten evalueren. Hierbij is het tevens belangrijk dat de uitkomsten van de effectevaluaties openbaar worden gemaakt. Alleen wanneer de opzet, de uitvoering en de uitkomsten van de evaluatie controleerbaar zijn voor derden, kunnen de evaluaties op wetenschappelijke criteria worden beoordeeld en kan cumulatieve kennis plaatsvinden over welke maatregelen wel en niet werken.

In de tweede plaats kan de rijksoverheid de verspreiding van informatie over de effectiviteit van ingezette maatregelen beter reguleren. De laatste jaren zijn er verschillende initiatieven genomen op dit terrein. Het oprichten van kennis-

tra is hier bijvoorbeeld een uitwerking van (zoals het Kenniscentrum Sociale Veiligheid en Mobiliteit en het Kenniscentrum Grotestedenbeleid). Deze centra zouden de beschikbare kennis over de effectiviteit van maatregelen kunnen combineren en verspreiden onder de relevante partijen. Het is hierbij belangrijk dat ook maatschappelijke partners en burgers zo veel mogelijk kennis hebben van de effectiviteit van maatregelen. De overheid doet immers steeds meer een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van organisaties en burgers.

6.4 Implicaties voor beleid ter vergroting van de sociale veiligheid

De bevindingen uit dit rapport maken duidelijk dat we op dit moment slechts in zeer beperkte mate kennis hebben over de effectiviteit van gelegenheidsbeperkende maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten. Dit betekent dus dat niet goed bekend is welke maatregelen werken om de feitelijke criminaliteit en de onveiligheidsbeleving terug te dringen, maar – en dat is ook belangrijk om te benadrukken – dat we ook niet goed weten wat er niet werkt. Dit geldt in sterke mate voor de Nederlandse situatie, maar ook internationaal gezien is de kennis op dit terrein beperkt. Wat impliceert dit voor het overheidsbeleid dat tot doel heeft om de sociale veiligheid te vergroten? Moet doorgedaan worden op de ingeslagen weg of kunnen er op basis van de beschikbare kennis aanbevelingen worden gedaan waardoor het gevoerde beleid in ieder geval zo effectief mogelijk is?

Doorgaan met menselijk toezicht

Op basis van de verrichtte effectevaluaties kunnen we voorzichtig concluderen dat maatregelen gericht op het vergroten van toezicht effectief kunnen zijn.

Meer toezicht lijkt potentiële daders ervan te weerhouden een delict te plegen. Benadrukt moet worden dat vooral menselijk toezicht van belang is. Met name maatregelen waarbij functionarissen worden ingezet die toezichhoudende taken hebben, bijvoorbeeld in een wooncomplex of een parkeergelegenheid, kunnen effectief zijn. Formeel toezicht lijkt vooral effectief wanneer de problemen ernstiger zijn en functioneel toezicht niet meer werkt. Beleid gericht op het vergroten van menselijk toezicht zou dus voorlopig moeten worden voortgezet.

Gelegenheidsbeperking als leidraad voor beleid

Omdat de aanbevelingen die direct gebaseerd kunnen worden op het verrichte effectevaluatieonderzoek nogal beperkt zijn, is het belangrijk in de toekomst meer gebruik te maken van (internationaal) wetenschappelijk onderzoek waarin de empirische houdbaarheid is onderzocht van veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid. In hoofdstuk 2 van dit rapport is op basis van dergelijk onderzoek een schema weergegeven met maatregelen waarvan het aannemelijk is dat ze op de een of andere manier de feitelijke criminaliteit terugdringen. Meer concreet betekent dit dat voor een beoogde maatregel moet worden nagegaan of het aannemelijk is dat de gelegenheid tot het plegen van een delict daadwerkelijk afneemt. Het is niet de bedoeling dat daders vervolgens op andere wijze of elders kunnen doorgaan. Met andere woorden, meer aandacht voor de plausibiliteit van de assumpties die ten grondslag liggen aan het beleid, kan leiden tot een effectiever beleid zonder dat exact bekend is of bepaalde maatregelen werken en in welke situatie.

Beoordeling van beleidsmaatregelen

Om maatregelen te stimuleren die werken om de sociale veiligheid te vergroten en maatregelen die niet werken te stoppen, kan de rijksoverheid een belangrijke rol vervullen door op termijn alleen projecten te subsidiëren die als effectief of veelbelovend worden beoordeeld. In bijvoorbeeld Canada, Engeland en Schotland zijn zogenaamde 'Accreditation Commissions' ingesteld. Deze commissies beoordelen interventies op het terrein van justitie die binnen of buiten de penitentiaire inrichtingen kunnen worden toegepast en die voor subsidieverstrekking in aanmerking komen (Junger-Tas 2004). Het betreft hier overigens voornamelijk dadergerichte maatregelen om recidive terug te dringen. In Nederland is in het kader van de bestrijding van de jeugdcriminaliteit, aangekondigd dat een landelijke toetsingscommissie wordt ingesteld en een effectiviteittoets wordt ingevoerd (TK2002/2003c). Een vergelijkbaar idee kan worden uitgewerkt voor maatregelen die onderdeel uitmaken van de gelegenheidsbeperkende preventiestrategie.³⁹

Zelfde maatregelen om objectieve en subjectieve sociale veiligheid aan te pakken?

Ondanks dat we niet goed weten welke maatregelen werken en welke niet om de sociale veiligheid te vergroten, laat dit onderzoek zien dat het niet verstandig is om te veronderstellen dat met dezelfde maatregelen zowel de feitelijke criminaliteit als de onveiligheidsbeleving kan worden verminderd. Uit verschillende effectevaluaties bleek dat door een bepaalde maatregel de objectieve sociale veiligheid toenam, terwijl de subjectieve sociale veiligheid dat niet deed, of andersom. Hoewel de feitelijke criminaliteit en de onveiligheidsbeleving aan elkaar gerelateerd zijn en het verstandig lijkt beide tegelijkertijd aan te pakken, is er voor het terugdringen van de onveiligheidsbeleving meer nodig dan enkele het verminderen van de feitelijke criminaliteit.

Rekening houden met neveneffecten

Het is niet alleen van belang te weten of een maatregel tot de beoogde effecten leidt (d.w.z. het vergroten van de sociale veiligheid), maar het is ook belangrijk rekening te houden met de neveneffecten van de maatregel. Deze neveneffecten kunnen soms voorzien zijn en positief worden gewaardeerd, maar kunnen in sommige gevallen ook onvoorzien zijn en/of negatief worden gewaardeerd. Effectevaluaties moeten daarom niet alleen inzicht kunnen geven in de beoogde effecten, maar ook in de neveneffecten. Met name wanneer verschillende maatregelen ter beschikking staan om de sociale veiligheid te vergroten, kunnen neveneffecten een rol spelen bij de afweging. Vaak wordt echter het 'baat het niet, schaadt het niet'-standpunt gevolgd. De negatieve bijwerkingen van maatregelen kunnen hiermee worden onderschat.

Tot slot

Met dit onderzoek hebben we de beschikbare kennis over de effectiviteit van gelegenheidsbeperkende maatregelen om de sociale veiligheid in het publieke domein samengevat. Dit zou zo snel mogelijk ook voor andere vormen van veiligheid en andere preventiestrategieën moeten gebeuren. Op dit moment is de keuze voor een aanpak van de criminaliteit en de onveiligheidsbeleving

nauwelijks gebaseerd op empirische ondersteuning van de effectiviteit van de ingezette maatregelen. Meer kennis over welke preventie maatregel het beste in welke situatie kan worden ingezet is noodzakelijk om een effectief veiligheidsbeleid te kunnen voeren en alleen een stevige empirische onderbouwing van dit beleid kan zorgen voor meer kennis.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2004). *Convenanten uitgaansgeweld*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers [zie ook: TK 2003-2004, 29 661, nrs. 1-2].

Andel, H. van (1990). Inzet van meer personeel in het openbaar vervoer: maatregelen om de veiligheid te verbeteren. In: Winkel, F. W. en Wurff, A. van der (red.). *Angst voor Criminaliteit: theorie, onderzoek, interventie*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger, p. 152-164.

Bakker, G., en Luten, M. A. (1994). *Effectmeting facelift Maashaven*. Rotterdam: Ruimte-Adviesbureau AREA.

Bie, E. de et al (1995). *Ze staan ervoor: evaluatieproject verbetering sociale veiligheid NS-station Sneek*. Groningen: IntraVal.

Bieleman, B., Kruize, A. and Snippe, J. (2002). *Evaluatie cameratoezicht Groningen: eindrapportage*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.

Bieleman, B. en Snippe J. (1995). *Veilig op weg: evaluatie veiligheidsmaatregelen Groninger Vervoerbedrijf*. Groningen: IntraVal.

Bos, J. M. en Geveke H. G. (1990). Criminaliteitsbestrijding met bewaakte fietsenstalling: een empirisch onderzoek naar de effectiviteit van de bewaakte fietsenstalling als criminaliteitsbestrijdingsmiddel. In: Zwanenburg M. A. en Smit A. M. G. (red.). *Kleine criminaliteit en overheidsbeleid*. Arnhem: Gouda Quint, p. 258-271.

Boumeester, H. en Wassenberg F. (1996). *Video voor veiligheid? Effecten van cameratoezicht in de Bijlmermeer*. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Braken, Y. van der (2001). *Voor het oog van de camera: een onderzoek naar de invloed van camerabewaking op sociale veiligheid in de bus*. Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.

Bruinink, J.E. en Dijk, A.G. van (1994). *Conducteurs op lijn 7: Geknipt voor sociale veiligheid* (tussenrapport). Amsterdam: DSP.

Bunt, H. van de (2003). Op het kompas van het onveiligheidsgevoel. In: Bijleveld, C.C.J.H. en Bunt, H.G. van de . *De grens van onveiligheid: rede uitgesproken ter gelegenheid van de herdenking van de 123ste stichtingsdag van de vrije Universiteit Amsterdam op 20 oktober 2003*. Amsterdam: VU.

Burik, A.E. van (1995). *Evaluatie van de terugkeer van de conducteur op lijn 7: effectmeting onder reizigers*. Amsterdam: DSP.

Burik, A.E. van en Dijk, A.G. van (1988). *Proefproject buurtpreventie in Arnhem (eindrapport)*. Amsterdam: Van Dijk & Van Soomeren.

Burik, A.E. van en Overbeeke, R.W. van (1995). *Rustiger reizen? Een evaluatie van de ingangscntrole in Zaandam en Castricum*. Amsterdam, DSP.

Burik, A. E. van et al (1992). *Stadswacht Nijmegen 1991-1992: de resultaten*. Amsterdam: DSP-Groep.

Burik, A. E. van en Starmans, I. H. J. (1990). *Evaluatie beleidsexperimenten veel voorkomende criminaliteit Hoog-Catharijne*. Utrecht: Vakgroep Stads- en Arbeidsstudies R.U. Utrecht.

Clarke, R.V. (1983). Situational crime prevention: its theoretical basis and practical scope. In: Tonry M. en Morris, N. (red.). *Crime and justice: an annual review of research*. Chicago: University of Chicago Press, p. 225-256.

Clarke, R.V. (1995). Situational crime prevention. In: Tonry, M. en Farrington, D.P. (red.). *Building a safer society: strategic approaches to crime prevention*. Chicago: University of Chicago Press, p. 91-150.

Clarke, R.V. en Eck, J. (2003). *Become a problem solving crime analyst (in 55 small steps)*. Londen: Jill Dando Institute of Crime Science.

Cohen, L.E. en Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: a routine activities approach. *American Sociological Review* 44, 588-608.

Colder, J. C. (1988). *Het winkelcentraproject: preventie van kleine criminaliteit*. Den Haag: WODC.

Commissie kleine criminaliteit (1984). *Interimrapport van de Commissie kleine criminaliteit*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Commissie kleine criminaliteit (1986). *Eindrapport Commissie kleine criminaliteit*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Cook, T.D. en Campbell, D.T. (1979). *Quasi-experimentation: design and analysis issues for field settings*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Cornet, M. en Webbink, D. (2004). *Lerend leren: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Delft, L. en Ven, H. van der (1989). *Uitzicht op de overkant: een sociaal veiliger woonomgeving Kavel 6*, Delft: Technische Universiteit Delft.

Dienst Sociale Zaken (1988). *Evaluatie van het projectplan auto-inbraken*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.

Dijk, J.J.M. van (1991). *Criminaliteit als keerzijde: een theoretische en empirische verkenning van de relaties tussen welvaart en criminaliteit*. Arnhem: Gouda Quint.

Eck, J.E. (2002). Preventing crime at places. In: Sherman, L.W. et al (red.). *Evidence-based crime prevention*. London: Routledge, p. 241-294.

EK (2001/2002). *Criminaliteitspreventie*. nr. 247.

Elsinga, M. (1990). *Verloedering verleden tijd voor de Gilliswijk: evaluatie van de aanpak van problemen in een Delftse woonwijk*. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Elsinga, M. en Wassenberg F. (1991). *Kleine criminaliteit en naoorlogse etagebouw*. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Etman, O., Kesselaar, B. en Wit, R. de (1996b). *Eén jaar stadswachten in Almere: een onderzoek naar de effecten in drie winkelgebieden*. Den Haag: Eysink Smeets & Etman.

Etman, O. et al (1996a). *Lessen en ervaringen uit vier jaar Project Sociale Veiligheid: achtergronddocument bij de evaluatie van het Project Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer*. Den Haag/Rotterdam: SEPON.

Farrington, D.P. (2003). Methodological quality standards for evaluation research. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 587, p. 49-68.

Farrington, D.P. et al (2002). The Maryland Scientific Methods Scale. In: Sherman, L.W. et al (red.). *Evidence-based crime prevention*. London: Routledge, p. 13-21.

Farrington, D.P. en Petrosino, A. (2001). The Campbell Collaboration Crime and Justice Group. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 587, p. 35-49.

Farrington, D.P. en Welsh, B.C. (2002). *Effects of improved street lighting on crime: a systematic review*. London: Home Office.

Ferwerda, H. B. en Beke, B.M.W.A. (1997). 'Action'. *Meekijken in de bus – cameraproject ZWN Openbaar Vervoer (eindrapportage)*. Arnhem: Beke.

Ferwerda, H.B. en Verhagen, G. (2002). *Cameratoezicht op de Zoetermeerstadslijn: reizigersonderzoek*. Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.

Flight, S. en Heerwaarden, Y. van (2003). *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam: effectmeting August Allabéplein, Belgiëplein en Kraaiennest*. Amsterdam: DSP-groep.

Gemeente Breda (2000). *Effecten cameratoezicht station Breda*. Breda: Bestuursdienst.

Gemeente Utrecht (2002). *Geweld(ig) bekeken: eindmeting experiment videocameratoezicht*. Utrecht: Bestuursinformatie Utrecht.

Haan, W. de (1997). *Evaluatie Integraal Veiligheidsbeleid: een verkennende studie in Amsterdam en Rotterdam*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hauber, A.R. et al (1993). *Hoe functioneel is functioneel toezicht?* Leiden: Rijksuniversiteit Leiden.

Hauber, A.R. et al (1994). *Stadswachten: effectiviteit, draagvlak en organisatorische effecten*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Hauber, A. R. et al (1998). *Het effect van controle en toezicht op het voorkomen van lichtere vormen van criminaliteit*. Leiden, Rijksuniversiteit Leiden Criminologisch Instituut.

Hesseling, R.B.P. (1994). *Stoppen of verplaatsen? Een literatuuronderzoek over gelegenheidsbeperkende preventie en displacement van criminaliteit*. Arnhem:Gouda Quint.

Hesseling, R.B.P. en Aron, U.G. (1995). *Autokraak verminderd of verplaatst? Een onderzoek naar de effecten van het Rotterdamse project diefstal uit auto's in de periode 1992-1993*. Den Haag: Ministerie van Justitie/WODC.

Hesseling, R. B. P. et al (1991). *Huismeesters in problematische woningcomplexen: het effect van huismeesters op criminaliteit en verhuurbaarheid in de na-oorlogse etagebouw*. Den Haag/Almere/De Bilt: Ministerie van Justitie/WODC, Nationale Woningraad, NCIV.

Hindelang, M.J., Gottfredson, M.R. en Garofalo, J. (1978). *Victims of personal crime: an empirical foundation for a theory of personal victimization*, Cambridge: Ballinger, 1978.

Hoogerwerf, A. en Herweijer, M. (red.). (1998). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Intomart (1995). *Criminaliteitspreventie door burgers: achtergronden en effecten van preventie op basis van een nadere analyse van de Politie-monitor Bevolking 1993*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Junger-Tas, J. (2004). Implementatie en evaluatie van preventieprogramma's. *Proces* 83, 2-9.

Junger-Tas, J. en Slot, N.W. (2001). Preventie van ernstig delinquent en gewelddadig gedrag. In: Loeber, R., Slot, N.W. en Sergeant, J.A. (red.). *Ernstige en gewelddadige jeugddelinquentie: omvang, oorzaken en interventies*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum, p. 265-289.

Katteler, H. en Woldringh, C. (2000). *Sociale veiligheid in het openbaar vervoer: effectiviteit en uitvoerbaarheid van maatregelen*. Nijmegen: ITS.

Kees, P.E. (1990). *Stadswachten in Dordrecht*. Dordrecht: Gemeente Dordrecht.

Kees, P.E. (1992). *Stadswachten in Dordrecht*. Dordrecht: Sociaal Geografisch Bureau.

Kesselaar, B. en Mutsaers, P. (1996). *Ouderen en veiligheid: een evaluatie van het project Ouderen en Veiligheid in Tilburg*. Den Haag: ES&E.

Klein Kranenberg, R. en Graaf, E. de (1994). *Sociale veiligheid: effecten van maatregelen op een 6-tal AR-stations*. Utrecht: Nederlandse Spoorwegen / Mr Consumentenonderzoek.

Korterik, M. (2000). *Ogen in de nacht: evaluatie cameratoezicht Ede*. Ede: Gemeente Ede.

Laan, P. van der (2001). Politie en justitie interventies bij gewelddadig en ernstig delinquenten jongeren. In: Loeber, R., Slot, N.W. en Sergeant, J.A. (red.). *Ernstige en gewelddadige jeugddelinquentie: omvang, oorzaken en interventies*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum, p. 319-344.

Leiden, I. van en Ferwerda, H. B. (2002). *Cameratoezicht: goed bekeken?* Arnhem/Zeist: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.

Lokale Gezagsdriehoek Rotterdam (2003). *Wapenstilstand: evaluatie preventief fouilleren*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Lonkhuijsen, M. van en Burik, A. van (1994). *Rapportage veiligheidsbeleving traminterieur lijn 2 RET*. Amsterdam, DSP.

Nuijten-Edelbroek, E.G.M. (1983). *Criminaliteitsbestrijding op langere termijn: de effecten van projectsurveillance en voorkoming misdrijven*. Den Haag: WODC.

Overbeeke, R. van (1996). *Het flatwachtenproject in de Bijlmermeer*. Amsterdam: DSP groep.

Pawson, R. en Tilley, N. (1994). What works in evaluation research? *British Journal of Criminology* 34, 291-306.

Pawson, R. en Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage.

Pawson, R. en Tilley, N. (1998). Caring communities, paradigm polemics, design debates. *Evaluation* 4, 73-90.

Polder, W. en Vlaardingen, F. J. C van (1992). *Preventiestrategieën in de praktijk: een meta-evaluatie van criminaliteitspreventieprojecten*. Arnhem: Gouda Quint.

Reijinga, P.T. en Dool, P. van de (1998). *Preventie loont tegen woninginbraak*. Den Haag: Nederlands Politie Instituut.

Roëll, A. en Linckens, P. J. (1984). *Goed gemerkt: een nieuwe manier van inbraakpreventie?* Den Haag: Staatsuitgeverij.

Rook, A. en Leeuwenburg, J.W. (red.). (1991). *Eindrapport Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Ministerie van Justitie.

Rosmalen, B. en Wassenberg, F. (1994). *Eindmeting project modelflats Bijlmermeer*. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Rossi, P.H. en Freeman, H.E. (1993). *Evaluation: a systematic approach*. Newbury Park: Sage.

Sampson, R.J. en Lauritsen, J. (1994). Violent victimization and offending: individual-, situational-, and community-level risk factors. In: Reiss, A.J. en Roth, J.A. (red.). *Understanding and preventing violence: social influences*, Washington: National Academy Press, p. 1-114.

Savornin Lohman, P.M. de en Dijk, A.G. van (1988). *Buurtpreventie in Nederland: de lessen uit zes projecten*. Amsterdam: Bureau Criminaliteitspreventie.

Sherman, L.W. et al (red.) (2002). *Evidence-based crime prevention*. London: Routledge.

Sherman, L.W. et al (1997). *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*. Washington: National Institute of Justice.

Sherman, L.W. en Eck, J.E. (2002). Policing for crime prevention. In: Sherman, L.W. et al (red.). *Evidence-based crime prevention*. London: Routledge, p. 295-329.

Snippe, J. et al (2003). *Evaluatie cameratoezicht Rotterdam, eindrapport*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.

Snippe, J., Spijkers, E. en Bieleman, B. (2001). *En plein public: evaluatie aanpassingen Amsterdams horecabeleid*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.

Spickenheuer, J. L. P. (1983). *Voetsurveillance en preventievoorlichting in Amsterdam-Osdorp*. Den Haag: WODC.

Swanborn, P.G. (1999). *Evalueren: het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Boom: Amsterdam.

Terpstra, J. en Bakker, I. (2002). *Met recht lokaal: evaluatie van Justitie in de Buurt*. Enschede: Universiteit Twente/IPIT.

TK (1984/1985). *Samenleving en criminaliteit*, 18 995, nrs. 1-2.

TK (1990/1991). *Recht in beweging*. 21 829, nrs. 1-2.

TK (1994/1995). *Veiligheidsbeleid 1995-1998*. 24 225, nrs. 1-2.

TK (1997/1998). *Geweld op straat*. 25 907, nr. 1.

TK (2000/2001a). *Alcoholnota 2000-2003*. 27 565, nrs 1-2.

TK (2000/2001b). *Criminaliteitsbeheersing*. 27 834, nrs. 1-2.

TK (2001/2002). *Kabinetsstandpunt: het toezicht in het publieke domein*. 26 604 en 26 345, nr. 14

TK (2002/2003a). *Naar een veiliger samenleving*. 28 684, nrs. 1-2.

TK (2002/2003b). *Sociale veiligheid openbaar vervoer*. 28 642, nr. 1.

TK (2002/2003c). *Jeugdcriminaliteit*. 28 741, nr. 1.

Tonry, M. en Farrington, D.P. (1995). Strategic approaches to crime prevention. In: Tonry, M. en Farrington, D.P. (red.). *Building a safer society: strategic approaches to crime prevention*. Chicago: University of Chicago Press, p. 1-20.

Toornvliet, L. G., Hauber, A. en Zandbergen, J.G.A. (1991). *Evaluatie-onderzoek sociale veiligheid Centraal Station Amsterdam*. Leiden: Criminologisch Instituut Leiden.

Veghel, M. van en Wassenberg, F. (1999). *Intensief beheer en participatie: evaluatie proefproject leefbaarheid in de Bijlmermeer*. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Versteegh, P. (1990). *Voorkomen is beter dan genezen: een theoretische en empirische toetsing van het overheidsbeleid inzake de veel voorkomende criminaliteit, uitmondend in een integrale aanpak*. Den Haag: Politie Regio Haaglanden.

Waard, J. de en Savornin Lohman, P.M. de (1991). *Preventie en buurtbeheer: criminaliteitspreventie op wijk- en buurniveau*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Wassenberg, F. (1991). *Conciërges in de Bijlmermeer, effect op criminaliteit, veiligheid en leefbaarheid*. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Welsh, B.D. en Farrington, D.P. (2002). *Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review*. London: Home Office.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wit, R. de (1996). *Evaluatie stadswachtenproject Zeist: een onderzoek naar het effect van stadswachten*. Den Haag: Eysink Smeets & Etman.

Wittebrood, K. en Junger, M. (1999). Trends in geweldscriminaliteit: een vergelijking tussen politiestatistieken en slachtofferenquêtes, *Tijdschrift voor Criminologie* 41, p 250-267.

Wittebrood, K. en Junger, M. (2002). Trends in violent crime: a comparison between police statistics and victimization surveys. *Social Indicators Research* 59, p 153-173.

Bijlage A: Overzicht van Nederlandse effectevaluaties

Woongebieden

- Nuijten-Edelbroek, E.G.M. (1983). *Criminaliteitsbestrijding op langere termijn: de effecten van projectsurveillance en voorkoming misdrijven*. Den Haag: WODC.
- Spickenheuer, J. L. P. (1983). *Voetsurveillance en preventievoorlichting in Amsterdam-Osdorp*. Den Haag: WODC.
- Roëll, A., en P. J. Linckens (1984). *Goed gemerkt: een nieuwe manier van inbraakpreventie?* Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Burik, A.E. van, en A.G. van Dijk (1988). *Proefproject buurtpreventie in Arnhem (eindrapport)*. Amsterdam: Van Dijk & Van Soomeren.
- Savornin Lohman, P.M. de, en A.G. van Dijk (1988). *Buurtpreventie in Nederland: de lessen uit zes projecten*. Amsterdam: Bureau Criminaliteitspreventie.
- Delft, L., en H. van der Ven (1989). *Uitzicht op de overkant: een sociaal veiliger woonomgeving Kavel 6*, Delft: Technische Universiteit Delft.
- Elsinga, M. (1990). *Verloedering verleden tijd voor de Gilliswijk: evaluatie van de aanpak van problemen in een Delftse woonwijk*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Wassenberg, F. (1991). *Conciërges in de Bijlmermeer, effect op criminaliteit, veiligheid en leefbaarheid*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Hesseling, R. B. P., E.H.M. van Wees, B.M. van Dalen en R.A.W.M. Maas (1991). *Huismeesters in problematische woningcomplexen: het effect van huismeesters op criminaliteit en verhuurbaarheid in de na-oorlogse etagebouw*. Den Haag/Almere/De Bilt: Ministerie van Justitie/WODC, Nationale Woningraad, NCIV.
- Rosmalen, B., en F. Wassenberg (1994). *Eindmeting project modelflats Bijlmermeer*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Kesselaar, B., en P. Mutsaers (1996). *Ouderen en veiligheid: een evaluatie van het project Ouderen en Veiligheid in Tilburg*. Den Haag: ES&E.

- Boumeester, H., en F. Wassenberg (1996). *Video voor veiligheid? Effecten van cameratoezicht in de Bijlmermeer*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Overbeeke, R. van (1996). *Het flatwachtenproject in de Bijlmermeer*. Amsterdam: DSP groep.
- Reijjinga, P.T., en P. van de Dool (1998). *Preventie loont tegen woninginbraak*. Den Haag: Nederlands Politie Instituut.
- Veghel, M. van, en F. Wassenberg (1999). *Intensief beheer en participatie: evaluatie proefproject leefbaarheid in de Bijlmermeer*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Terpstra, J., en I. Bakker (2002). *Met recht lokaal: evaluatie van Justitie in de Buurt*. Enschede: Universiteit Twente/IPIT.
- Lokale Gezagsdriehoek Rotterdam (2003). *Wapenstilstand: evaluatie preventief fouilleren*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Flight, S., en Y. van Heerwaarden (2003). *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam: effectmeting August Allabéplein, Belgiëplein en Kraaiennest*. Amsterdam: DSP-groep.

Winkelgebieden

- Colder, J. C. (1988). *Het winkelcentraproject: preventie van kleine criminaliteit*. Den Haag: WODC. [Samenvatting verschenen als: Schelling, H. (1990). Het winkelcentraproject: veiligheid en functioneel toezicht. In: F. W. Winkel en A. van der Wurff (red.). *Angst voor Criminaliteit; theorie, onderzoek, interventie*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger].
- Dienst Sociale Zaken (1988). *Evaluatie van het projectplan auto-inbraken*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.
- Burik, A. E. van, en I. H. J. Starmans (1990). *Evaluatie beleidsexperimenten veel voorkomende criminaliteit Hoog-Catharijne*. Utrecht: Vakgroep Stads- en Arbeidsstudies R.U. Utrecht.
- Bos, J. M., en H. G. Geveke (1990). Criminaliteitsbestrijding met bewaakte fietsenstalling: een empirisch onderzoek naar de effectiviteit van de bewaakte fietsenstalling als criminaliteitsbestrijdingsmiddel. In: M. A. Zwanenburg en A. M. G. Smit (red.). *Kleine criminaliteit en overheidsbeleid*. Arnhem: Gouda Quint.

- Kees, P.E. (1990). *Stadswachten in Dordrecht*. Dordrecht: Gemeente Dordrecht.
- Kees, P.E. (1992). *Stadswachten in Dordrecht*. Dordrecht: Sociaal Geografisch Bureau, 1992.
- Burik, A. E. van, R. van Overbeeke, H. van den Heuvel en K. Loef (1992). *Stadswacht Nijmegen 1991-1992: de resultaten*. Amsterdam: DSP-Groep.
- Hesseling, R.B.P., en U.G. Aron (1995). *Autokraak verminderd of verplaatst? Een onderzoek naar de effecten van het Rotterdamse project diefstal uit auto's in de periode 1992-1993*. Den Haag: Ministerie van Justitie/WODC. [In het engels verschenen als: Hesseling, R. B. P. (1995). Theft from cars: reduced or displaced? *European Journal of Criminal Policy and Research*, 78-92]
- Etman, O., B. Kesselaar en R. de Wit (1996). *Eén jaar stadswachten in Almere: een onderzoek naar de effecten in drie winkelgebieden*. Den Haag: Eysink Smeets & Etman.
- Snippe, J. et al. (2003). *Evaluatie cameratoezicht Rotterdam, eindrapport*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.

Openbaar vervoer

- Andel, H. van (1990). Inzet van meer personeel in het openbaar vervoer: maatregelen om de veiligheid te verbeteren. In: F. W. Winkel en A. van der Wurff (red.). *Angst voor Criminaliteit: theorie, onderzoek, interventie*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger. Pp. 152-164. [In het engels verschenen als: Andel, H. van (1989). Crime prevention that works. *British Journal of Criminology* 29(1), 47-56].
- Toornvliet, L. G., A. Hauber en J.G.A. Zandbergen (1991). *Evaluatie-onderzoek sociale veiligheid Centraal Station Amsterdam*. Leiden: Criminologisch Instituut Leiden.
- Lonkhuijsen, M. van, en A. van Burik (1994). *Rapportage veiligheidsbeleving traminterieur lijn 2 RET*. Amsterdam: DSP.
- Bruinink, J.E., en A.G. van Dijk (1994). *Conducteurs op lijn 7: Geknipt voor sociale veiligheid (tussenrapport)*. Amsterdam: DSP.

- Burik, A.E. van (1995). *Evaluatie van de terugkeer van de conducteur op lijn 7: effectmeting onder reizigers*. Amsterdam: DSP.
- Bieleman, B., en J. Snippe (1995). *Veilig op weg: evaluatie veiligheidsmaatregelen Groninger Vervoerbedrijf*. Groningen: IntraVal.
- Bie. E. de, J. van der Meer, B. Bieleman en J. Snippe (1995). *Ze staan ervoor: evaluatieproject verbetering sociale veiligheid NS-station Sneek*. Groningen: IntraVal.
- Ferwerda, H. B., en B.M.W.A. Beke (1997). *'Action'. Meekijken in de bus – cameraproject ZWN Openbaar Vervoer (eindrapportage)*. Arnhem: Beke.
- Gemeente Breda (2000). *Effecten cameratoezicht station Breda*. Breda: Bestuursdienst.
- Ferwerda, H.B., en G. Verhagen (2002). *Cameratoezicht op de Zoetermeer-stadslinje: reizigersonderzoek*. Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Snippe, J. et al. (2003). *Evaluatie cameratoezicht Rotterdam, eindrapport*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.

Uitgaansgebieden

- Kortelink, M.(2000). *Ogen in de nacht: evaluatie cameratoezicht Ede*. Ede: Gemeente Ede.
- Snippe, J., E. Spijkers, en B. Bieleman (2001). *En plein public: evaluatie aanpassingen Amsterdams horecabeleid*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.
- Gemeente Utrecht (2002). *Geweld(ig) bekeken: eindmeting experiment videocameratoezicht*. Utrecht: Bestuursinformatie Utrecht.
- Leiden, I. van, en H. B. Ferwerda (2002). *Cameratoezicht: goed bekeken?* Arnhem/Zeist: Advies- en Onderzoeksgroep Beke. [Ook verschenen als: Ferwerda, H. B., I. van Leiden, B. van den Berg (2001). *Cameratoezicht in de binnenstad van Arnhem*. Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke].
- Bieleman, B., A. Kruize, and J. Snippe (2002a). *Evaluatie cameratoezicht Groningen: eindrapportage*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.
- Snippe, J. et al. (2003). *Evaluatie cameratoezicht Rotterdam, eindrapport*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.
- Algemene Rekenkamer (2004). *Convenanten uitgaansgeweld*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers (zie ook: TK 2003-2004, 29 661, nrs. 1-2).

Bijlage B: Samenvatting van Nederlandse effectevaluaties⁴⁰

Domein woongebieden

studie	belangrijkste interventie(s)	onderzoeksdesign	SMS-score	moment voor- en nameting	resultaten objectieve sociale veiligheid	resultaten subjectieve sociale veiligheid
Nuijten-Edelbroek (1983)	formeel toezicht: politie-surveillance, ambtenaar Voorkoming Misdrijven	E = 1 stad (Hoogeveen)	2A	invoering interventie: 1980 enquête onder bewoners: voor: 1979 na: 1981 en 1982 politieregistratie: 1978-1981	enquête: verbeterd (voor vernielingen); rest onveranderd politieregistratie: verbeterd (voor vernieling) en verslechterd (voor woninginbraak en diefstal)	enquête: onveranderd
Spickenheuer (1983)	formeel toezicht: voet-surveillance, preventievoorzichting	E = 1 buurt C1 = 1 vgl. buurt C2 = rest politiedistrict (Amsterdam)	3	invoering interventie: 1980 enquête onder bewoners: voor: 1980 (N=709) na: 1981 (N=717) politieregistratie: 1979-1981	enquête: onveranderd in E; verslechterd in C1 politieregistratie: verslechterd in E (voor agressieve delicten; in C2 onveranderd) en onveranderd in E (voor vermogensdelicten; in C2 verslechterd)	enquête: verbeterd
Roëll en Linckens (1984)	doelwit-beveiliging; markering doelwit	E = stad e.o. (Deventer)	2A	invoering interventie: eind 1982 enquête onder bewoners: voor: januari 1983 (N=682) na: januari 1984 (N=659) politieregistratie: 1982 en 1983	enquête: onveranderd politieregistratie: verslechterd (voor inbraak)	–
Van Burik en Van Dijk (1988)	informeel toezicht: buurtpreventie (bestaat uit diverse maatregelen)	E = 1 buurt C= gehele stad (Arnhem)	2B	invoering interventie: 1 maart 1987 enquête onder bewoners: voor: september 1986 (N=322) na: mei 1988 (N=252) politieregistratie: maart 1987 – mei 1988	politieregistratie: verbeterd (voor inbraak)	enquête: onveranderd
Van Dijk en De Savornin Lohman (1988)	informeel toezicht: buurtpreventie	E = 6 buurten in steden C = rest van de betreffende steden	2B	Invoering interventie: verschillend per stad. enquêtes onder bewoners: verschillend per stad politieregistratie: verschillend per stad	enquêtes en politieregistratie: verbeterd (voor woninginbraak); meer dan in C	–

studie	belangrijkste interventie(s)	onderzoeks-design	SMS-score	moment voor- en nameting	resultaten objectieve sociale veiligheid	resultaten subjectieve sociale veiligheid
Delft en Van der Ven (1989)	aanpassingen op bouwkundig en sociaal-beheer gebied: zowel natuurlijk als informeel toezicht.	E = 1 wooncomplex (Den Haag)	2A	invoering interventie: zomer 1987 enquête onder bewoners: voor: 1987 (N=23) na: 1988 (N=16) politieregistratie: 1985-1988	enquête: verbeterd politieregistratie: verbeterd	enquête: verbeterd
Elsinga (1990)	maatregelenpakket, integrale aanpak, diverse bouwtechnische en sociale aanpassingen; informeel toezicht	E = 1 wijk (etagebouw) (Delft)	2A	invoering interventie: medio 1987 enquête onder bewoners: voor: 1987 (N=444) na: 1989 (N = 505) politieregistratie: 1985-1989 cijfers woningbouw-vereniging: 1984-1989	enquête: verbeterd (vermogensdelicten) politieregistratie: verbeterd (vermogensdelicten) registratie woningbouwvereniging: verbeterd (voor schade)	enquête: verbeterd
Wassenberg (1991)	functioneel toezicht: avond-conciërges	E = 4 flatgebouwen C1 = rest van buurt C2 = rest van de stad (Amsterdam)	2B	invoering interventie: maart 1989 (tot maart 1990) enquête onder bewoners: voor: februari 1989 na: maart 1990	enquête: verslechterd aanwijzingen voor geografische verplaatsing	enquête: verslechterd
Hesseling et al. (1991)	functioneel toezicht: huismeesters	E = 28 na-oorlogse woningcomplexen C = 3 na-oorlogse woningcomplexen (verspreid over hele land)	3	invoering interventie: begin 1990 enquête onder bewoners: voor: eind 1988 (N=2817) na: begin 1990 (N=2771)	enquête: verbeterd (voor vandalisme en diefstal); onveranderd (voor inbraak)	enquête: onveranderd
Rosmalen en Wassenberg (1994)	functioneel toezicht: intensief flatbeheer	E = 3 flats (Amsterdam, Bijlmermeer)	2A	invoering interventie: zomer 1992 enquête onder bewoners (a): voor: mei 1992 (N=534) na: juni 1994 (N=388)	enquête: onveranderd	enquête: verbeterd
Boumeester en Wassenberg (1996)	formeel toezicht: cameratoezicht andere interventies: flatwachten	E = 1 flatgebouw C = 2 flatgebouwen, (Amsterdam, Bijlmermeer)	3	invoering interventie: begin 1995 enquête onder flat-bewoners: voor: februari 1995 (N=439) na: maart/april 1996 (N=452)	enquête: verbeterd, meer dan in C	enquête: verbeterd, meer dan in C
Van Overbeeke (1996)	functioneel toezicht: flatwachten	E = 5 flats C = 5 flats (Amsterdam, Bijlmermeer)	3	invoering interventie: begin 1994 enquête onder bewoners: voor: zomer 1994 (N=150) na: zomer 1995 (N=150) politieregistratie: 1993-1995	enquête: onveranderd politieregistratie: onveranderd, maar verbeterd voor fietsdiefstal	enquête: verbeterd
Kesselaar en Mutsaers (1996)	veiligheidscoördinator voor ouderen	E = 2 buurten (Tilburg) C = rest van de stad	2B	invoering interventie: 1995 enquête onder ouderen: voor: 1995 (N= 814) na: 1996 (N=479)	enquête: verslechterd (vooral voor inbraak en vernieling aan auto's)	enquête: onveranderd

studie	belangrijkste interventie(s)	onderzoeksdesign	SMS-score	moment voor- en nameting	resultaten objectieve sociale veiligheid	resultaten subjectieve sociale veiligheid
Reijenga en Van der Dool (1998)	doelwit beveiliging: Politiekeurmerk Veilig Wonen	E = 30.000 woningen met keurmerk (regio Utrecht en Culemborg e.o.)	2A	invoering interventie: varieert politieregistratie: meting onder huizen voor en na de keurmerkverstrekking (onderzoekperiode onduidelijk)	politieregistratie: verbeterd (voor inbraak)	–
Veghel en Wassenberg (1999)	informeel toezicht: intensief beheer	E = 1 flatgebouw C = 3 flatgebouwen (Amsterdam, Bijlmermeer)	3	invoering interventie: 1997 enquête onder bewoners: voor: 1995 en 1996 na: 1998 en 1999	enquête: verbeterd, meer dan in C	enquête: verbeterd, meer dan in C
Terpstra en Bakker (2002)	Justitie in de Buurt	E = 8 'probleem' buurten C1 = vergelijkbare referentiegebieden C2 = rest van de steden	3	invoering interventie: varieert, 2001 enquête onder bewoners: voor: begin 2001 na: begin 2002	enquête: onveranderd (vergelijkbaar met C1 en C2)	enquête: onveranderd (vergelijkbaar met C1 en C2)
Lokale Gezagsdriehoek (2003)	formeel toezicht: preventief fouilleren	E = 7 gebieden C = rest van stad (Rotterdam)	2B	interventie: 20 september 2002 t/m 30 juni 2003 politieregistratie: januari 2002 – juni 2003	politieregistratie: verbeterd (voor straatroof en geweldsdelicten, heel R'dam) verslechterd (voor mishandeling en bedreiging) (vergelijkbaar met C)	–
Flight en Van Heerwaarden (2003)	formeel toezicht: cameratoezicht	E = 3 gebieden C = wijkteam, district, regio (Amsterdam)	2B	invoering interventie: (b) enquête onder bewoners: voor: juni 2001 na: juni 2002 (N=459) enquête onder passanten: voor: juni 2001 na: juni 2002 (N=530) politieregistratie: oktober 1999 – september 2001	enquête: verbeterd in E1 en E2; verslechterd in E3 politieregistratie: verbeterd in E1 en E3; verslechterd in E2.	enquête: onveranderd
Snippe et al. (2003)	formeel toezicht: cameratoezicht	E1 = 1 gebied E2 = 1 gebied (Rotterdam)	2A	invoering interventie: juni 2000 (E1) en oktober 2001 (E2) enquête onder uitgaanspubliek, bewoners en reizigers: voor: mei 2000 (E1) en oktober 2001 (E2) na: mei 2002 (E1) en oktober 2002 (E2) politieregistratie: voor: maart 2000 (E1) en september 2001 (E2) na: maart 2002 (E1) en september 2002 (E2)	enquête: verbeterd voor geweldsdelicten politieregistratie: verbeterd voor geweldsdelicten	enquête: onveranderd

E= experimenteel gebied; C = controle gebied.

(a) Tijdens het experiment vond de vliegcrash in de Bijlmermeer plaats (4 oktober 1992).

(b) De interventie vond bijna een jaar voor de eerste meting plaats (August Allebéplein), in juni 2001 (Belgiëplein) en in 1997 (Kraaiennest).

Domein winkelgebieden

studie	belangrijkste interventie(s)	onderzoeksdesign	SMS-score	moment voor- en nameting	resultaten objectieve sociale veiligheid	resultaten subjectieve sociale veiligheid
Colder (1988)	functioneel toezicht: VIC-er ook andere interventies: elektronisch waarschuwings- en hulpsysteem t.b.v. winkeliers instructies aan personeel bewaakte fietsenstalling publiciteits-campagne	E = 2 winkelcentra (Utrecht)	2A	invoering interventie: enquête onder winkelend publiek: voor: 1985 (N=986) na: 1987 (N=onbekend) politierregistratie: 1985 en 1987	enquête: verbeterd politierregistratie: verbeterd voor diefstal; verslechterd voor 'klein geweld'	-
Dienst Sociale Zaken (1988)	functioneel toezicht (diverse maatregelen, o.a. meer verlichting)	E = straten in centrum C = vergelijkbare straten (Nijmegen)	2B	invoering interventie: december 1986 politierregistratie: 1986-1987	politierregistratie: verbeterd (voor auto-inbraken), meer dan in C	-
Van Burik en Starmans (1990)	formeel toezicht: politie-surveillanten ook andere interventies: waaronder gedeeltelijke afsluiting	E = 1 winkelcentrum (Utrecht)	2A	invoering interventie: november 1988 enquête onder bezoekers (a): voor: juni 1988 (N=539) na: november 1989 (N=652) politierregistratie: maart 1989 – januari 1990	Het betreft hier m.n. vermogensdelicten enquête: onveranderd politierregistratie: onveranderd aanwijzingen voor geografische en temporele verplaatsing	enquête: onveranderd
Bos en Geveke (1990)	functioneel toezicht: bewaakte fietsenstalling	E = centrum C = rest van de stad (Enschede)	2B	invoering interventie: december 1986 politierregistratie: januari 1984 – september 1988	politierregistratie: onveranderd (voor fietsdiefstal) geen aanwijzingen voor geografische, temporele en functionele verplaatsing	-
Kees (1990,1992)	functioneel toezicht: stadswachten	E = centrum C = rest van gemeente (Dordrecht)	2B	invoering interventie: begin 1989 enquête onder inwoners Dordrecht: voor: 1987 (N = 2000) na: februari 1990 (N=2000) en in 1992 (N=652) politierregistratie: 1987, 1988 en 1989	enquête: onveranderd politierregistratie: verbeterd, terwijl in C verslechterd	enquête: verbeterd

studie	belangrijkste interventie(s)	onderzoeksdesign	SMS-score	moment voor- en nameting	resultaten objectieve sociale veiligheid	resultaten subjectieve sociale veiligheid
Van Burik et al. (1992)	functioneel toezicht: stadswachten	E = centrum (Nijmegen)	2A	invoering interventie: april 1991 enquête: voor: maart 1991 (N= 711) na: maart 1992 (N=856) politieregistratie: april 1990 – maart 1992	politieregistratie: onveranderd voor auto-inbraak tijdens interventie-uren, daarna verslechterd: temporele verplaatsing.	enquête: onveranderd
Hesseling en Aron (1995)	formeel toezicht: politie-surveillance en bewaking	E = centrum C = wijken buiten centrum (Rotterdam)	3	invoering interventie: januari 1992 politieregistratie 1988-1993	politieregistratie: onveranderd (voor autokraak) aanwijzingen voor functionele verplaatsing, maar niet voor geografische verplaatsing	–
Etman et al. (1996)	functioneel toezicht: stadswachten	E = 3 winkelgebieden (Almere)	2A	invoering interventie: zomer 1995 enquête onder bewoners: voor: juni 1995 (N=onbekend) geen nameting enquête onder winkelend publiek: voor: juni 1995 (N=302) na: oktober 1995 (N=301) en juni 1996 (N=304) politieregistratie: 1995-1996	enquête onder winkelend publiek: verbeterd politieregistratie: verslechterd	enquête onder winkelend publiek: verbeterd

E=experimenteel gebied; C= controle gebied.

(a) Er heeft ook een enquête onder bewoners plaatsgevonden (voormeting: juni 1988 (N=73); nameting: november 1989 (N=53)). Door het geringe aantal ondervraagden konden geen uitspraken worden gedaan over veranderingen in de sociale veiligheid.

Domein openbaar vervoer

studie	belangrijkste interventie(s)	onderzoeksdesign	SMS-score	voor- en nameting	resultaten objectieve sociale veiligheid	resultaten subjectieve sociale veiligheid
Van Andel (1990)	functioneel toezicht in tram en metro: VIC-ers	E = 3 steden (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag)	2A	invoering interventie: tijdvak onbekend enquête onder reizigers: voor: november 1985 (N=?) na: september 1986 (N=983)	enquête: verslechterd	enquête: onveranderd
Toornvliet et al. (1991)	functioneel toezicht: servicemedewerkers	E= station CS C= omgeving station (Amsterdam)	2B	invoering interventie: mei 1989 enquête onder reizigers: voor: april 1989 (N=1750) na: april 1990 (N=1590) en april 1991 (N=1690)	–	enquête: onveranderd op eerste nameting; licht verbeterd op tweede nameting (ook in C onveranderd)
Lonkhuijsen en Van Burik (1994)	informeel toezicht: aanpassing interieur tram	E = 5 trams (langs-opstelling) C = 5 trams (dwars-opstelling) (Rotterdam)	1	invoering interventie: begin 1993 enquête onder reizigers: oktober 1993 (N=599) registratie vandalisme (in remise): november 1993	registratie: minder vandalisme-uitingen dan in C	enquête: onveranderd
Van Burik (1995), Bruinink en Van Dijk (1994)	functioneel toezicht: conducteurs gesloten instapregime	E = 1 tramlijn C = overige tramlijnen (Amsterdam)	2B	invoering interventie: januari 1994 enquête onder reizigers: voor: januari 1994 tussen: mei 1994 na: januari 1995 politieregistratie: 1992, 1993 en 1994	enquête: verbeterd politieregistratie: verslechterd	enquête: in de tram verbeterd, terwijl op de haltes onveranderd
De Bie et al. (1995)	functioneel en formeel toezicht: vestiging taxicentrale en camera-toezicht	E = 2 stations (station Sneek en Sneek-Noord)	2A	invoering interventie: begin 1994 enquête onder reizigers geen voormeting na: oktober 1994 (N=204) door politie geregistreerde delicten: doorlopend van 1992 t/m 1994	politieregistratie: verbeterd voor diefstal en vandalisme	–
Bieleman en Snippe (1995)	functioneel toezicht: kaartcontroleurs (E1) en vervoersinformatanten (E2)	E1 = 2 buslijnen C1 = 2 buslijnen E2 = contact vervoersinf. C2 = geen contact verv. (Groningen)	3	invoering interventie: onbekend enquête onder reizigers: voor: oktober 1993 (N=849) na: oktober 1994 (N=636)	enquête: onveranderd, net als C.	enquête: verbeterd, net als C.

studie	belangrijkste interventie(s)	onderzoeksdesign	SMS-score	voor- en nameting	resultaten objectieve sociale veiligheid	resultaten subjectieve sociale veiligheid
Ferwerda en Beke (1997)	formeel toezicht: camera-toezicht	E1 = bussen met registrerende camera's in Spijkenisse en Hellevoetsluis E2 = bussen met niet-registrerende camera's in Spijkenisse en Hellevoetsluis C = zonder camera's in Vlaardingen	3	invoering interventie: mei 1996 enquête onder reizigers: voor: oktober 1995 (N=815) na: oktober 1996 (N=624) kostprijs vervanging materialen als gevolg van vernieling en vandalisme (door technische dienst ZWN Openbaar Vervoer) voor: mei t/m december 1995 na: met t/m december 1996 aantal verwijderingen van graffiti uit bussen (door cleanteam vervoerregio Voorne-Putten) voor: mei t/m december 1995 na: mei t/m december 1996	enquête: verbeterd (verschillen tussen E1, E2 en C onbekend) registraties: verbeterd (voor vernieling, vandalisme, graffiti)	enquête: onveranderd
Gemeente Breda (2000)	formeel toezicht: camera-toezicht	E = 1 station (Breda)	2A	invoering interventie: mei 1999 (32 camera's) enquête onder reizigers en passanten: geen voormeting na: november-december 1999 (N=1477) door de politie geregistreerde delicten: januari 1998 – december 1999	politieregistratie: - verbeterd voor overlast, vandalisme en autokraak, geweld en zakkenrollen onveranderd en verplaatsing richting buiten camerazicht (perron)	-
Ferwerda en Verhagen (2002)	formeel toezicht: camera-toezicht	E = 8 treinstellen met elk 14 camera's en 2 digitale recorders (Zoetermeerst adslin)	2A	interventie: april 2001 enquête onder reizigers: voor: november 2000 (N=1198) na: april 2002 (N=1001)	enquête: onveranderd	enquête: onveranderd
Snippe et al. (2003)	formeel toezicht: camera-toezicht	E = 2 metrostations (Rotterdam)	2A	invoering interventie: oktober 2001 enquête onder uitgaanspubliek, bewoners en reizigers: voor: oktober 2000 na: oktober 2002 politieregistratie: voor: september 2001 na: september 2002	enquête: onveranderd politieregistratie: verslechterd voor overlast en geweld	enquête: onveranderd

E=experimenteel gebied; C= controle gebied.

Domein uitgaansgebieden

studie	belangrijkste interventie(s)	onderzoeksdesign	SMS-score	moment voor- en nameting	resultaten objectieve sociale veiligheid	resultaten subjectieve sociale veiligheid
Korterik (2000)	camera-toezicht andere interventies: uitbreiding politie-inzet (1998) aanpassen verlichting (1997/1998) verplaatsen taxistandplaats opknappen Museumplein opening fietsenstalling	E = 1 stadscentrum C1 = rest van centrum C2 = rest van stad C3 = district (Ede)	2B	invoering interventie: 31 december 1998 enquête onder omwonenden: voor: januari-juni 1999 (N=759) na: januari-juni 2000 (N=827) enquête onder bezoekers/passanten: voor: januari-juni 1999 (N=300) na: januari-juni 2000 (N=285) door politie geregistreerde delicten: doorlopend 1996 t/m 1999	politieregistratie: verbeterd, meer dan in C1, C2 en C3 aanwijzingen dat er sprake is verplaatsing	enquêtes: verbeterd, meer dan in C1, C2 en C3
Snippe et al. (2001)	sluitingstijden regime: instellen afkoelperiode en verruiming openings-tijden	E = 2 horeca-concentratiegebieden (Leidseplein en Rembrandtplein) C = 6 omliggende gebieden (Amsterdam)	2B	invoering interventie: 1 oktober 1999 (voor een jaar) enquête onder bewoners: voor: september 1999 (N=1009) na: september 2000 (N=1002) enquête onder bezoekers: voor: september 1999 (N=510) na: september 2000 (N=501) door politie geregistreerde delicten: 1999 en 2000	enquête onder bewoners: onveranderd, net als in C enquête onder bezoekers: onveranderd politieregistratie: verslechterd op Rembrandtplein en onveranderd op Leidseplein	enquête onder bewoners: onveranderd, net als in C enquête onder bezoekers: verbeterd
Gemeente Utrecht (2002)	camera-toezicht	E = 1 stadscentrum C = rest van binnenstad (Utrecht)	2B	invoering interventie: februari 2001 enquête onder bewoners (telefonisch): voor: najaar 2000 na: mei-juni 2000 (N=678) enquête onder bezoekers/passanten: voor: najaar 2000 na: april 2002 (N=1208) door politie geregistreerde delicten: 1 februari 2000 t/m 1 februari 2002	enquête: onveranderd politieregistratie: verslechterd voor geweld, terwijl onveranderd in C, verbeterd voor overlast, minder dan C.	enquête: onveranderd
Van Leiden en Ferwerda (2002)	camera-toezicht ook andere interventies: politie-surveillance (per mountain bike)	E = 1 stadscentrum C1 = rest van binnenstad C2 = rest van de stad (Arnhem)	2B	invoering interventie: mei 2000 enquête onder uitgaande jongeren: voor: tijdvak onbekend na: tijdvak onbekend politieregistratie: september – mei 2000 en september-mei 2001	politieregistratie: verslechterd, idem in C1; in C2 echter verbeterd	enquête: verbeterd (niet gemeten in C1 en C2)

studie	belangrijkste interventie(s)	onderzoeksdesign	SMS-score	moment voor- en nameting	resultaten objectieve sociale veiligheid	resultaten subjectieve sociale veiligheid
Bieleman et al. (2002)	camera-toezicht	E = 1 stadscentrum C = rest van de stad (Groningen)	2B	invoering interventie: eind december 1999 enquête onder bewoners: voor: december 1999 (N=155) na: december 2000 (N=152) en december 2001 (N=151) enquête onder uitgaanspubliek: voor: tijdvak onbekend na: tijdvak onbekend politieregistratie: tijdvak onbekend	enquête bewoners: verbeterd, vooral voor agressie enquête uitgaanspubliek: onveranderd politieregistratie: verslechterd voor geweld, minder dan in C.	enquêtes: verbeterd
Snippe et al. (2003)	camera-toezicht	E = uitgaanscentrum (Rotterdam)	2A	invoering interventie: juni 2000 enquête onder uitgaanspubliek, bewoners en reizigers: voor: mei 2000 na: mei 2002 politieregistratie: voor: maart 2000 na: maart 2002	politieregistratie: verslechterd voor gewelds- en vermogensdelicten enquête: onveranderd	enquête: onveranderd
Algemene Rekenkamer (2004)	Convenant Veilig Uitgaan	E = 71 gemeenten C = 82 gemeenten	4	invoering interventie: varieert tussen gemeenten politieregistratie: 1999-2002	politieregistratie: onveranderd (wel zijn er 'succesfactoren' die het aantal geregistreerde lichte geweldincidenten gunstig beïnvloeden)	-

E=experimenteel gebied; C= controle gebied

Noten

- 1 We richten ons hiermee nadrukkelijk op de effectiviteit van maatregelen, d.w.z. op de mate waarin een bepaald middel bijdraagt tot het bereiken van een bepaald doel (doeltreffendheid). Het gaat dus niet slechts om de mate waarin de doeleinden zijn bereikt (doelbereiking).
- 2 Hoewel inbraak in woonhuizen strikt genomen geen criminaliteit is in het publieke domein, nemen we dit type delict toch mee. In de eerste plaats omdat maatregelen om inbraak te voorkomen vaak onderdeel uitmaken van breder beleid om de criminaliteit in woongebieden terug te dringen. Daarnaast speelt angst voor inbraak een belangrijke rol bij de onveiligheidsbeleving in woongebieden.
- 3 Het gaat hierbij vooral om maatregelen om de veiligheid te vergroten van bijvoorbeeld bus-, en trambestuurders en conducteurs in het openbaar vervoer.
- 4 Van de Bunt wijst erop dat er een sterkere strafrechtelijke bemoeienis aan het ontstaan is met relatief lichte vormen van onrecht en afwijkend gedrag. Strafbaar gesteld gedrag wordt, volgens Van de Bunt, al te gemakkelijk op een hoop gegooid met andere vormen van onbetamelijk en anti-sociaal gedrag. Ook de WRR (2003) benadrukt dat het belangrijk is een onderscheid te maken tussen onprettig, onbehoorlijk, onduelbaar en onwettig gedrag. Volgens de WRR is alleen bij onwettig gedrag boven twijfel verheven dat de overheid tot taak heeft dit gedrag tegen te gaan.
- 5 Vaak wordt de term criminaliteitspreventie gebruikt om te verwijzen naar andere dan strafrechtelijke maatregelen om de omvang en ernst van criminaliteit te beperken (zie bijvoorbeeld EK 2001/2002). Omdat strafrechtelijke én niet-strafrechtelijke maatregelen middelen zijn om de criminaliteit terug te dringen, verstaan wij onder criminaliteitspreventie alle maatregelen die tot doel hebben criminaliteit te verminderen. Zie hierover ook: Tonry en Farrington (1995) en Sherman et al. (2002).
- 6 Aandacht voor de effectiviteit van Nederlandse maatregelen gericht op het voorkomen van ernstige en gewelddadige jeugddelinquentie is verder te vinden in Junger-Tas en Slot (2001) en Van der Laan (2001). In beide publicaties wordt geconcludeerd dat Nederland een duidelijke achterstand heeft op het terrein van het effectevaluatieonderzoek.
- 7 Maatregelen die burgers op eigen initiatief nemen om hun sociale veiligheid te vergroten, zijn niet in het onderzoek betrokken. Voor een voorbeeld van een effectevaluatie van preventiemaatregelen die burgers op eigen initiatief nemen, zie Intomart (1995).
- 8 Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de tweede voortgangsrapportage van het programma *Naar een veiliger samenleving* (oktober 2003). In 2006 staat een eindevaluatie gepland waarin wordt nagegaan of de hoofddoelstelling van dit programma is gehaald, d.w.z. een landelijke reductie van criminaliteit en overlast in het publieke domein met 20% tot 25%. Aan de doeltreffendheid van het ingezette beleid wordt in de voortgangsrapportage geen aandacht besteed.
- 9 De term meta-evaluatie wordt hier gebruikt om aan te geven dat we een overkoepelende evaluatie verrichten op basis van reeds uitgevoerde effectevaluaties. Vaak wordt van een meta-evaluatie gesproken wanneer op basis van kwalitatief goede effectevaluaties de gemiddelde effectgrootte is vastgesteld (zie bijvoorbeeld Farrington en Welsh 2002). Gegeven de kwaliteit van de Nederlandse effectevaluaties zoals die in dit rapport aan de orde komen, is een dergelijke meta-evaluatie op dit moment geen zinnige exercitie.
- 10 De effectevaluaties van deze projecten die binnen de afbakening van ons onderzoek vallen, zijn meegenomen in onze meta-evaluatie. Het gaat hierbij om negen evaluaties

van de 43 die Polder en Van Vlaardingen (1992) als 'bruikbaar' hebben gekwalificeerd (zie ook noot 39).

- 11 Uiteraard hangt het effect van een maatregel niet alleen af van de maatregel zelf, maar ook van de wijze waarop deze is ingevoerd. In veel evaluaties van gelegenheidsbeperkende maatregelen staat de implementatie van de maatregel centraal. Dergelijke procesevaluaties komen in dit onderzoek niet aan de orde. Wij zijn vooral geïnteresseerd in de effecten van de maatregelen op de sociale veiligheid.
- 12 De toegenomen aandacht was mede het gevolg van de invoering van landelijke slachtofferenquêtes. Hierdoor werd niet alleen duidelijk dat veel meer mensen slachtoffer werden van criminaliteit dan tot dan toe aangenomen op basis van politieregistraties, maar bleek ook dat er angst en onrust onder de bevolking bestond over criminaliteit.
- 13 Dit idee kwam overigens niet uit de lucht vallen. Eind jaren zeventig werd al geconstateerd dat een louter repressief optreden door politie misschien niet de beste aanpak van de criminaliteit was. Er werd daarom in die periode gepleit voor een meer centrale en probleemgerichte aanpak. Deze opvatting gold met name voor de aanpak van de 'kleine' of 'veelvoorkomende' criminaliteit. Met betrekking tot zwaardere vormen van criminaliteit (zoals georganiseerde misdaad) zou de nadruk wel meer op een strafrechtelijke aanpak moeten liggen.
- 14 Het Grote Stedenbeleid (GSB) kan tevens gezien worden als de opvolger van respectievelijk het stadsvernieuwingsbeleid en het sociale vernieuwingsbeleid.
- 15 Dit schema richt zich overigens niet alleen op de vormen van criminaliteit in het publieke domein die in dit rapport centraal staan, maar is bedoeld voor allerlei vormen van criminaliteit.
- 16 Vanuit het ministerie van BZK is aangegeven dat het zeer wenselijk is dat elke gemeente een integraal veiligheidsplan heeft, zonder dit overigens te verplichten. In een veiligheidsplan legt de gemeente haar veiligheidsambities voor een bepaalde periode neer. Op basis van een analyse van de bestaande situatie en het bestaande beleid, stelt de gemeente prioriteiten in thema's en gebieden.
- 17 Er is ook een Keurmerk Veilig Ondernemen voor bedrijventerreinen.
- 18 In de Alcoholnota 2001-2003 (TK 2000/2001a) wordt hier ook aandacht aan besteed.
- 19 Bij maatregelen die meer op individuele (potentiële) daders gericht zijn, komt deze experimentele onderzoeksopzet vaker voor (zie: Sherman et al. 2002). Het is in het algemeen eenvoudiger om mensen willekeurig al dan niet een maatregel toe te kennen, dan bijvoorbeeld gebieden.
- 20 In aanvulling op de SMS hebben we de SMS-score 2 opgedeeld in 2A en 2B. Score 2A is toebedeeld aan evaluaties met een onderzoeksopzet zonder controlegroep; score 2B aan evaluaties waar wel een controlegroep is gebruikt, maar die niet vergelijkbaar is met de experimentele groep. Van een quasi-experimenteel design kan in dit geval dus niet gesproken worden.
- 21 Studies die zich enkel baseren op bijvoorbeeld een retrospectieve inschatting van het effect van een maatregel zijn niet meegenomen. Effectevaluaties die we om deze reden buiten beschouwing hebben gelaten zijn: Hauber et al. (1993), Van Burik en Van Overbeeke (1995) en De Wit (1996). In enkele effectevaluaties is de sociale veiligheid expliciet gemeten, maar zijn de effecten ook retrospectief vastgesteld. Zo laten Ferwerda en Verhagen (2002) zien dat het aantal slachtoffers op de Zoetermeerstadslijn niet is afgenomen en dat ook de onveiligheidsbeleving niet is veranderd. Toch vindt 56% van de reizigers dat het reizen veiliger is geworden door de invoering van camera-toezicht en geeft 59% aan zich door het cameratoezicht persoonlijk veiliger te voelen. De inschatting van de effecten van cameratoezicht door de reizigers zelf verschilt dus nogal van de objectieve vaststelling van de effecten op de sociale veiligheid. Ook de

- evaluaties van cameratoezicht in uitgaansgebieden laten zien dat mensen zelf aangeven zich veiliger te voelen als gevolg van het cameratoezicht, maar deze retrospectieve inschatting van het effect is nauwelijks terug te vinden in de objectief vastgestelde veranderingen in de onveiligheidsbeleving op basis van voor- en nametingen. Hiermee wordt het belang van een objectieve meting van sociale veiligheid in effectevaluaties onderstreept.
- 22 Er zijn nog 3 studies gevonden waarvan het vermoeden bestaat dat het effectevaluaties betreft van gelegenheidsbeperkende maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten. Deze konden wij echter niet achterhalen. Het betreft de volgende rapporten: Bakker en Luten (1994), Klein Kranenberg en De Graaf (1994) en Hauber et al. (1998). Deze zijn niet aanwezig in de bibliotheken genoemd in paragraaf 4.2 en niet verkrijgbaar via het InterBibliothecair Leenverkeer (IBL). Verder hebben we geen afstudeerscripties in ons onderzoek betrokken, omdat het hier in het algemeen moeilijk verkrijgbare publicaties betreft (zie ook noot 23). Tijdens ons literatuuronderzoek zijn we op twee scripties geattendeerd die een effectevaluatie betreffen naar een gelegenheidsbeperkende maatregel, namelijk Van der Braken (2001) en Versteegh (1990).
 - 23 Wij vinden dat een kenmerk van wetenschappelijk effectevaluatieonderzoek is dat het openbaar is en daardoor controleerbaar voor derden. Via de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) is elk door de overheid gefinancierd onderzoek in principe openbaar. Wanneer effectevaluaties echter 'in de la' blijven liggen, moet er wel erg veel moeite worden gedaan om van het bestaan ervan op de hoogte te komen en deze vervolgens via de WOB te verkrijgen.
 - 24 Gelegenheidsbeperkende maatregelen kunnen onderdeel zijn van het reguliere beleid, maar ze kunnen ook specifieke projecten betreffen (Sherman en zijn collega's (2002: 6) spreken hier over "practice" en "program"). Het inzetten van politievervalsing is een voorbeeld van een maatregel die onderdeel is van het reguliere beleid om criminaliteit terug te dringen. Het gaat hierbij dus om activiteiten die in principe doorlopend zijn, tenzij nieuw beleid deze activiteiten verandert of inperkt. Projecten, daarentegen, zijn veelal eenmalig en zijn gericht op een bepaalde verandering. Bovendien worden projecten vaak uitgevoerd met behulp van additionele financiering. Voorbeelden van projecten zijn onder andere het cameratoezicht op de Zoetermeerstadslinje en Justitie in de Buurt. Soms zullen projecten onderdeel worden van het reguliere beleid. Hoewel we in dit onderzoek geen principieel onderscheid maken tussen beide typen maatregelen en beide ook zullen meenemen, worden vooral effectevaluaties van projecten verricht en in veel mindere mate van maatregelen die onderdeel zijn van het reguliere beleid. Effectevaluaties van projecten zijn daardoor in dit onderzoek oververtegenwoordigd.
 - 25 Veel effectevaluaties uit die periode zijn gesubsidieerd met gelden van de Stuurgroep Preventie van Criminaliteit. Een van de voorwaarden om voor subsidie in aanmerking te komen was de uitvoering van een evaluatie.
 - 26 Uit diverse effectevaluaties bleek dat de maatregel al was ingezet voordat de 'voormeting' plaatsvond. Een extreem voorbeeld hiervan is de evaluatie van Flight en Van Heerwaarden (2003) over cameratoezicht in drie Amsterdamse gebieden. De eerste meting vond plaats in juni 2001, terwijl de interventie in één gebied al in 1997 was ingevoerd en in een ander gebied bijna een jaar voor de eerste meting. Deze bevinding wijst erop dat het initiatief tot het uitvoeren van een effectevaluatie vaak pas in een relatief laat stadium wordt genomen.
 - 27 In veel effectevaluaties zijn ook personeelsleden (bijvoorbeeld in het openbaar vervoer), ondernemers (in winkelgebieden en uitgaansgebieden) en andere betrokkenen ondervraagd. Omdat we van deze gegevens geen gebruik maken in dit onderzoek (zie afba-

kening van ons onderzoek in paragraaf 1.2), besteden we aan deze databronnen hier ook geen aandacht.

- 28 Polder en Van Vlaardingen (1992: 51-52) trokken vergelijkbare conclusies.
- 29 Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat opdrachtgevers niet altijd belangstelling hebben voor een uitgebreide methodologische verantwoording en deze soms zelfs ook niet op prijs stellen.
- 30 Sherman et al. (2002) trekken de conclusie dat een maatregel werkt als er tenminste twee studies zijn met minimaal SMS-score 3 waarin de effectiviteit wordt aangetoond en ander onderzoek op dezelfde conclusie wijst. Vergelijkbare eisen worden gesteld om te concluderen dat een maatregel niet werkt. Maatregelen worden als veelbelovend geclassificeerd wanneer er één studie is met SMS-score 3 en effectiviteit aantoont, gesteund met ander onderzoek dat hier eveneens op wijst. Elke maatregel die niet in de drie eerder genoemde categorieën valt, komt terecht in de categorie 'onbekend'. Gegeven de kwaliteit van de Nederlandse effectevaluaties van gelegenheidsbeperkende maatregelen hebben we besloten alleen te spreken in termen van 'veelbelovende' maatregelen.
- 31 De studie van Snippe et al. (2003) wordt bij meerdere domeinen genoemd, namelijk bij woongebieden, openbaar vervoer en uitgaansgebieden.
- 32 Videobewaking in woongebouwen komt weinig voor in huurwoningen. Meestal betreft het serviceflats in de vrije sector.
- 33 De uitkomsten verschillen tussen de gegevens uit de enquêtes en de registraties. Deze kunnen worden verklaard worden door de veranderingen in aangiftebereidheid (Spickenheuer 1983: 19).
- 34 Tijdens de voormeting voelde 8% van de reizigers zich onveilig; tijdens de nameting was dit 4%. Dit verschil is niet significant (Ferwerda en Beke 1997: 20). De onveiligheidsgevoelens tijdens de voormeting verschillen niet significant naar type bus (Ferwerda en Beke 1997: 14). In bussen waar registrerende camera's geplaatst zouden gaan worden, voelt 9% van de reizigers zich wel eens onveilig, in bussen waar niet-registrerende camera's geplaatst gaan worden is dit 5% en op de controlebussen 7%. Bij de nameting zijn deze percentages respectievelijk 4, 3 en 4 (Ferwerda en Beke 1997: 20). Uit het rapport blijft onduidelijk of de verschillen tussen de voor- en nameting per type bus significant van elkaar verschillen. Bovendien blijft onduidelijk of de afname in de onveiligheidsbeleving in de experimentele bussen significant groter is dan in de controlebussen. Uit de beschikbare informatie menen we echter op te mogen maken dat de onveiligheidsbeleving onder reizigers niet afneemt door de invoering van cameratoezicht in de bussen.
- 35 De onderzoekers opperen dat de maatregelen die genomen zijn om drugsoverlast te verminderen mogelijk een rol spelen. Ook blijken reizigers zich met name onveilig te voelen door de aanwezigheid van groepen jongeren en onbeschofte passagiers.
- 36 De conclusie over 'wat werkt en wat niet' gaat in dit onderzoek over het direct verminderen van de feitelijke criminaliteit en de onveiligheidsbeleving. Van bepaalde maatregelen kan dus best zijn aangetoond dat deze bijvoorbeeld werken om de pakkans te vergroten (bijvoorbeeld reactief gebruik van camera's), maar niet is vastgesteld dat de sociale veiligheid is vergroot als gevolg van de maatregel.
- 37 Zie ook Farrington (2003) die een aantal van deze argumenten bespreekt in reactie op Pawson en Tilley (1994, 1997, 1998).
- 38 Deze meta-evaluaties hebben overigens vooral betrekking op dadergerichte maatregelen om de criminaliteit terug te dringen en veel minder op gelegenheidsbeperkende maatregelen (zie ook noot 19).
- 39 Hierbij moeten uiteraard wel methodologische eisen gesteld worden aan de effectevaluatie. Polder en Van Vlaardingen (1992) hebben de criminaliteitsprojecten op effectiviteit

beoordeeld die gesubsidieerd waren door de Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit. Een van de voorwaarden voor subsidiering was de uitvoering van een evaluatie. Polder en Van Vlaardingen hebben hun meta-evaluatie gebaseerd op 104 van dergelijke evaluaties. Van deze evaluaties bleek ruim een derde op geen enkele wijze de effecten van de maatregelen op de criminaliteit te hebben nagegaan. Van de 66 projecten waar wel een meting van criminaliteit heeft plaatsvonden, hadden er 43 ook een nulmeting, 29 een controlegroep en bij tien projecten was er een statistische toets uitgevoerd of de verandering in criminaliteit groter was dan op grond van toeval mocht worden verwacht. De onderzoekers concludeerden dat de evaluaties van 17 projecten betrouwbaar waren. Ondanks dat het uitvoeren van evaluaties gestimuleerd is, is men er in veel gevallen dus niet in geslaagd een effectmeting van goede kwaliteit uit te voeren.

40 Indien in het verslag van de effectevaluatie een onderscheid is gemaakt naar type delict is dat expliciet vermeld in deze bijlage.

Overzicht van uitgebrachte adviezen

Adviezen (genummerd)

2004

- Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. Advies 29, mei 2004 (ISBN 90- 12105862)
- Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. Advies 28, mei 2004 (ISBN 90-1210565x)

2003

- Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. Advies 27, september 2003 (ISBN 90-12-09998-b)
- Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Advies 26, januari 2003 (ISBN 90-12-09810-b)

2002

- De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. Advies 25, november 2002 (ISBN 90-1209-758-4)
- Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. Advies 24, november 2002 (ISBN 90-1209-757-6)
- Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen-en-waardendebat. Advies 23, november 2002 (ISBN90-1209-755-x)
- Werken aan balans. Remedies tegen burn-out. Advies 22, juli 2002 (ISBN 901209686-3)
- Educatief centrum voor ouder en kind, Advies over voor- en vroegschoolse educatie. Advies 21, juni 2002 (ISBN 9012095727)
- Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Advies 20, mei 2002 (ISBN 9012095638)

2001

- Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. Advies 19, september 2001 (ISBN 9012093465)

- Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. Advies 18, juni 2001. (ISBN 9012093198)
- Instituties in lijn met het moderne individu. De sociale agenda 2002-2006. Advies 17, mei 2001. (ISBN 9012090660)
- Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. Advies 16, maart 2001 (ISBN 9012090679)

2000

- Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. Advies 15, december 2000 (ISBN 9012090636)
- Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Advies 14, september 2000 (ISBN 9012090814)
- Wonen in de 21^e eeuw. Advies 13, september 2000 (ISBN 9012090644)
- Alert op vrijwilligers. Advies 12, juni 2000 (ISBN 9012090733)
- Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. Advies 11, juni 2000 (ISBN 9012090628)
- Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Advies 10, maart 2000 (ISBN 903991706X)

1999

- Nationale identiteit in Nederland. Advies 9, september 1999 (ISBN 9039916942)
- Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. Advies 8, juni 1999 (ISBN 9039916292)

1998

- Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. Advies 7, december 1998 (ISBN 9039915334) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915342)

- Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. Advies 6, december 1998 (ISBN 9039915326) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915423)

1997

- Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. Advies 5, december 1997 (ISBN 9039914605) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039914591).
- Kwaliteit in de buurt. Advies 4, november 1997 (ISBN 9039914567)
- Werkloos toezien? Activering van langdurig werklozen Advies 3, juni 1997 (ISBN 9039913021)
- Stedelijke vernieuwing. Advies 2, juni 1997 (ISBN 9039913579)
- Vereenzaming in de samenleving. Advies 1, maart 1997 (ISBN 9039912890)

Adviezen (zonder nummer) uitgebracht in samenwerking met andere adviesraden

2001

- Etniciteit, binding en burgerschap. Bijlage II: Eigenheid en diversiteit. In samenwerking met de Raad voor Openbaar Bestuur, april 2001
- Samen naar de taalschool. Allochtone levende talen in perspectief. Bijlage 1: Onderwijs in allochtone levende talen. In samenwerking met de Onderwijsraad, november 2001

2000

- Gezond zonder zorg, augustus 2000 (ISBN 9057320622) met achtergrondstudies (ISBN 905732069X en 9057320630). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.

1999

- Verslavingszorg herijkt. Advies over een besturingsmodel voor verslavingszorg en verslavingsbeleid, juli 1999 (ISBN 9057320460) met afzonderlijke

achtergrondstudies (ISBN 9057320460, 9057320460, 9057320479).

In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.

- Zorgarbeid in de toekomst. Advies over de gevolgen van demografische ontwikkeling van vraag en aanbod zorg(arbeid), april 1999 (ISBN 9039915350) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915369). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.

1998

- Voorschools en buitenschools. Dwarsverbindingen, verantwoordelijkheden, In samenwerking met de Onderwijsraad, juni 1998.

Briefadviezen

- Enkele aspecten van de ruimtelijke inrichting 2030, november 1997.

Werkdocumenten

2004

- Wittebrood, K. en Beem, M. van (SCP). Vergroten van de sociale veiligheid door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? Werkdocument 2, augustus 2004 (ISBN 907775802X)

2003

- Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving, uitgebracht aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken,. Werkdocument 1, november 2003

Publicaties van de RMO zijn te bestellen of te downloaden via onze website, www.adviesorgaan-rmo.nl. Ook zijn adviezen verkrijgbaar bij

SDU Klantenservice

Tel.: 070 – 378 98 80 – Fax: 070 – 378 97 03

Bijlage 7

Geraadpleegde deskundigen

Geraadpleegde deskundigen

Drs. M. van Beem	Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag
Drs. P. Beers	Kabinet van de Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland, Den Haag
Drs. N.-I. Boer	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
Prof. dr. H. Boutelier	Verwey Jonker instituut, Utrecht
Dr. G. van den Brink	Nederlands Instituut voor Zorg en welzijn, Utrecht
Prof. dr. H.G. van de Bunt	Vrije Universiteit, Amsterdam
Mw. drs. H. Burger	Nederlands Politie Instituut, Den Haag
Mw. drs. E. Cobussen	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag
Drs. ing. G.L.M. van Egmond	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag
Prof. dr. H. Elffers	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Leiden
Prof. dr. G. Engbersen	Erasmus Universiteit Rotterdam
Drs. R. Flos	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
Mw. drs. M.J. Grijns	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag
Drs. L.G.H. Gunther Moor	Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht
Prof. dr. W.J.M. de Haan	Rijksuniversiteit Groningen

Dr. W. de Jong	Stichting Grootstedelijk Gedragwetenschappelijk Onderzoek, Rotterdam
Mw. drs. N. van Klaveren	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag
Mw. drs. M. Kremer	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, Utrecht
Prof. dr. R. Kuiper	Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. P. van der Laan	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Leiden
Mw. J.H.M. Lelieveld	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
Mw. dr. K. Lünnehan	Verwey Jonker Instituut, Utrecht
Mw. drs. C.J. Maas-De Waal	Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag
K. Polke-Majewski	Freelance journalist, Bielefeld Duitsland
Mw. drs. P. Reijnhoudt	DSP-groep, Amsterdam
Mw. drs. O.F. Scheidel	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
Mw. drs. J.M.H. Schreck	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
Drs. G.J. Slump	DSP-groep, Amsterdam
Mr. drs. R.E. Straathof	Kabinet van de Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland, Den Haag
Mw. P.H. van Toorn	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag

Mw. dr. L.H. Verplanke	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, Utrecht
Drs. L. van Vliet	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
J.J. de Waard	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Den Haag
Drs. J.C. de Wild	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, Utrecht
Mw. dr. K. Wittebrood	Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag

Overzicht van uitgebrachte adviezen

Adviezen (genummerd)

2004

- Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. Advies 31, december 2004 (ISBN 90 12 10741 5)
- Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. Advies 30, oktober 2004 (ISBN 90 12 10723 7)
- Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor debat. Advies 29, mei 2004 (ISBN 90 12 10586 2)
- Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. Advies 28, mei 2004 (ISBN 90 12 10565 x)

2003

- Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. Advies 27, september 2003 (ISBN 90 12 09998 6)
- Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Advies 26, januari 2003 (ISBN 90 12 09810 6)

2002

- De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. Advies 25, november 2002 (ISBN 90 12 09758 4)
- Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. Advies 24, november 2002 (ISBN 90 12 09757 6)
- Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardendebat. Advies 23, november 2002 (ISBN 90 12 09755 x)
- Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. Advies 22, juli 2002 (ISBN 90 12 09686 3)
- Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse educatie. Advies 21, juni 2002 (ISBN 90 12 09572 7)
- Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. Advies 20, mei 2002 (ISBN 90 12 09563 8)

2001

- Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. Advies 19, september 2001 (ISBN 90 12 09346 5)

- Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. Advies 18, juni 2001 (ISBN 90 12 09319 8)
- Instituties in lijn met het moderne individu. De sociale agenda 2002-2006. Advies 17, mei 2001. (ISBN 90 12 09066 0)
- Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. Advies 16, maart 2001 (ISBN 90 12 09067 9)

2000

- Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. Advies 15, december 2000 (ISBN 90 12 09063 6)
- Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Advies 14, september 2000 (ISBN 90 12 09081 4)
- Wonen in de 21e eeuw. Advies 13, september 2000 (ISBN 90 12 09064 4)
- Alert op vrijwilligers. Advies 12, juni 2000 (ISBN 90 12 09073 3)
- Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. Advies 11, juni 2000 (ISBN 90 12 09062 8)
- Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Advies 10, maart 2000 (ISBN 90 399 1706 x)

1999

- Nationale identiteit in Nederland. Advies 9, september 1999 (ISBN 90 399 1694 2)
- Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. Advies 8, juni 1999 (ISBN 90 399 1629 2)

1998

- Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. Advies 7, december 1998 (ISBN 90 399 1533 4) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90 399 1534 2)
- Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. Advies 6, december 1998 (ISBN 90 399 1532 6) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90 399 1542 3)

1997

- Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. Advies 5, december 1997 (ISBN 90 399 1460 5) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90 399 1459 1)
- Kwaliteit in de buurt. Advies 4, november 1997 (ISBN 90 399 1456 7)

- Werkloos toezien? Activering van langdurig werklozen Advies 3, juni 1997 (ISBN 90 399 1302 1)
- Stedelijke vernieuwing. Advies 2, juni 1997 (ISBN 90 399 1357 9)
- Vereenzaming in de samenleving. Advies 1, maart 1997 (ISBN 90 399 1289 0)

Adviezen (zonder nummer) uitgebracht in samenwerking met andere adviesraden

2003

- Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. Advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, uitgebracht aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Werkdocument 1, november 2003

2001

- Etniciteit, binding en burgerschap. Bijlage II: Eigenheid en diversiteit. In samenwerking met de Raad voor Openbaar Bestuur, april 2001
- Samen naar de taalschool. Allochtone levende talen in perspectief. Bijlage 1: Onderwijs in allochtone levende talen. In samenwerking met de Onderwijsraad, november 2001

2000

- Gezond zonder zorg, augustus 2000 (ISBN 9057320622) met achtergrondstudies (ISBN 905732069x en 9057320630). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.

1999

- Verslavingszorg herijkt. Advies over een besturingsmodel voor verslavingszorg en verslavingsbeleid, juli 1999 (ISBN 9057320460) met afzonderlijke achtergrondstudies (ISBN 9057320460, 9057320460, 9057320479). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.
- Zorgarbeid in de toekomst. Advies over de gevolgen van demografische ontwikkeling van vraag en aanbod zorg(arbeid), april 1999 (ISBN 9039915350) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915369). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.

1998

- Voorschools en buitenschools. Dwarsverbindingen, verantwoordelijkheden. In samenwerking met de Onderwijsraad, juni 1998.

Briefadviezen:

Enkele aspecten van de ruimtelijke inrichting 2030, november 1997

Onderzoeken

2004

- “Nee, ik voel me nooit onveilig”. Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, H. Elffers en W. de Jong in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 5, oktober 2004 (ISBN 9077758054)
- Ouderen en maatschappelijke inzet. Sociaal en Cultureel Planbureau, K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 4, september 2004 (ISBN 9077758046)
- Financiële prikkels voor werknemers bij uittrekking. Stichting voor Economisch Onderzoek, I. Groot en A. Heyma in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 3, augustus 2004 (ISBN 9077758038)
- Vergroten van de sociale veiligheid door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? Sociaal en Cultureel Planbureau, K. Wittebrood, M. van Beem in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 2, augustus 2004 (ISBN 907775802x)

Publicaties van de RMO zijn te downloaden via www.adviesorgaan-rmo.nl.

Ook zijn adviezen te bestellen bij:

Sdu Klantenservice

Tel. 070 378 98 80

Fax 070 378 97 83

