

# **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.

# 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 gelegenhedsbeperking: wat werkt en wat niet?***

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

***Bijlage 7 Geraadpleegde deskundigen***

***Overzicht van uitgebrachte adviezen***

# 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 uitgeknipte 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 hardekernjongeren. 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 doorddenken 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 leidinggevenden, 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 weggkomen." 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 doelgericht.

### *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 hardekernjongeren 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 hardekerner 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 verbruikt 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 (Bochardt en Buijze 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 'in pandige' 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 in pandig 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 (Bochardt 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 (LOJK). 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](http://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: buren 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 (inta-ke)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 burens (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 buurniveau 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 vermijding, 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 wordt eveneens 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 burens.”

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 toezichthouders (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 langslopen, 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 conflicthanting tussen burenen. 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 eenzelfde 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 corrupteert 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 verkoring. 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 leidinggevenden 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 kantoortijden. 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. Methodiebeschrijving*. 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 politieke 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,<br>Delfshaven    | Hoofdstuk 2         |
| 5  | Bea de Ruyter       | Welzijnsorganisatie Tandem   | Nijmegen                    | Hoofdstuk 2         |
| 6  | Harry Sprengers     | Gemeente, stadsmarinier  | Rotterdam,<br>Feyenoord     | Hoofdstuk 2         |
| 7  | Willem Taalen       | Politie, buurtregisseur  | Amsterdam,<br>Noord         | Hoofdstuk 2         |
| 8  | Nelleke Toenders    | Coach en adviseur  | Utrecht                     | Hoofdstuk 2         |
| 9  | Anthoniek Vermeulen | Gemeente, Coördinator<br>'Gericht Doorpakken',<br>veiligheidsprogramma<br>gemeente Utrecht | Utrecht                     | Hoofdstuk 2         |
| 10 | Hans Vos            | Politie, buurtagent  | Rotterdam,<br>Middelland    | Hoofdstuk 2         |
| 11 | Ido de Vries        | Gemeente, stadsdeel-<br>coördinator jeugd en Veiligheid,                                   | Amsterdam,<br>Noord         | Hoofdstuk 2         |
| 12 | Eddy Wegman         | Politie, wijkagent   | Apeldoorn,<br>Noord         | Hoofdstuk 2         |
| 13 | Arjan de Zwart      | Politie, hoofdinspecteur<br>wijkteam Het Nieuwe Westen                                     | Rotterdam,<br>Nieuwe Westen | Hoofdstuk 2         |
| 14 | René Diekstra       | Gemeente, adviseur   | Rotterdam                   | Hoofdstuk 2<br>en 3 |
| 15 | Kim de Leeuw        | Gemeente, programmabureau<br>Veilig  | Rotterdam                   | Hoofdstuk 3         |
| 16 | Annemiek Vreeswijk  | Gemeente, programma-<br>bureau Veilig  | Rotterdam                   | Hoofdstuk 3         |
| 17 | Paul Steinmann      | Welzijnsorganisatie Charlois,<br>opbouwwerker  | Rotterdam,<br>Tarwewijk     | Hoofdstuk 3         |
| 18 | Salima el Hamdi,    | Opbouworganisatie Delphi   | Rotterdam,                  | Hoofdstuk 3         |

|    |                        |   |                                    |                     |
|----|------------------------|---|------------------------------------|---------------------|
| 19 | Shuna Sattilmis        | Opbouworganisatie Dock                              | Spangen<br>Rotterdam,<br>Crooswijk | Hoofdstuk 3         |
| 20 | Hassan el Houari       | Gemeente, stadsdeelkantoor-<br>coördinator, Centrum | Den Haag                           | Hoofdstuk 2<br>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<br>veiligheid                 | Amsterdam,<br>Overtoomse<br>Veld   | Hoofdstuk 3         |
| 24 | Natasha Los            | Politie, buurtregisseur                             | Amsterdam,<br>Overtoomse<br>Veld   | Hoofdstuk 3         |
| 25 | Abderrahman<br>Snoussi | Welzijnsorganisatie Portes,<br>opbouwwerker         | Utrecht,<br>Hooggraven             | Hoofdstuk 3         |
| 26 | Elly Rijnbeek          | Coördinator buurtbemiddeling                        | Gouda                              | Hoofdstuk 3         |
| 27 | Arthur van Thiel       | Stedelijk projectleider<br>buurtbemiddeling         | Rotterdam                          | Hoofdstuk 3         |