

DE BUURTWACHT

Naar een balans tussen instrumentalisering en autonomie van burgers in veiligheid

In opdracht van Politie & Wetenschap

Marco van der Land, Vrije Universiteit Amsterdam

m.m.v. Joni van Leeuwen, Daniël Borst en Mariska de Gooijer

INHOUD

Inhoud	3
Voorwoord	5
1. De Buurtwacht: verlengstuk van de politie of een instrument van burgers zelf?	7
2. Een eerste kennismaking met buurtwachten	23
3. Wat doen buurtwachten?	33
4. Buurtwachten en de governance van veiligheid.....	49
5. Positieve en negatieve gevolgen van buurtwachten	63
6. Conclusie, discussie en aanbevelingen	73
Referenties.....	85

VOORWOORD

Buurtwachten vormen een opkomend fenomeen in Nederland en kunnen worden gezien als een uiting van burgerparticipatie op het gebied van de lokale openbare veiligheid. De vraag die mij bezighield bij de voorbereiding van het onderzoek is of buurtwachten kunnen worden gezien als uitingen van actief burgerschap. Om burgerschap uit te kunnen oefenen is een zekere mate van autonomie vereist. In Nederland kennen we een traditie dat burgers het oneens moeten kunnen zijn met wat de overheid nastreeft. En naast dat zij zich kritisch moeten kunnen opstellen jegens de staat, vinden we het ook belangrijk dat er goed naar burgers wordt geluisterd en dat we gebruik maken van hun vermogen om problemen op te lossen. Hoe verhouden die condities zich tot de taakstellingen van politie en (lokale) overheid op het gebied van de openbare veiligheid? Hoe kan de politie komen tot een werkbare en breed gedragen manier om burgers bij te laten dragen aan de veiligheid in hun buurt? Deze en andere vragen komen in dit rapport over buurtwachten uitgebreid aan bod.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Politie & Wetenschap. Ik dank de commissie Politie & Wetenschap voor de mogelijkheid deze verkenning te kunnen doen. In 2012 studeerden drie studenten bij mij op dit onderwerp af en hun inspanningen, met name op het gebied van dataverzameling, hebben in belangrijke mate bijgedragen aan dit rapport. Ik bedank de vele burgers, politiefunctionarissen en gemeenteambtenaren die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. Ik bedank tevens Annemieke Venderbosch, Renske Emmelkamp, Peter van Os en mijn collega's van de Leerstoel Veiligheid en Burgerschap voor hun constructieve commentaar op mijn conceptrapportage.

Vrije Universiteit Amsterdam, januari 2014

1. DE BUURTWACHT: VERLENGSTUK VAN DE POLITIE OF EEN INSTRUMENT VAN BURGERS ZELF?

1.1 Inleiding

Het onderwerp van dit onderzoek is de formele en informele organisatie van actieve burgers in buurtwachten naar aanleiding van (vermeende) overlast, inbraak of brandstichting, andere criminele activiteiten, gevoel van onveiligheid of angst voor slachtofferschap. Hoe manifesteren deze buurtwachten zich in Nederland en hoe gaat de politie met deze initiatieven en met de betreffende burgers om?

In de Apeldoornse wijk De Maten verenigden burgers zich in 2011 in een buurtwacht om de al maanden durende brandstichting van auto's tegen te gaan. Daartegen kwam de politie vervolgens in verzet. Een woordvoester van de politie meldde destijds:

“Georganiseerd met elkaar gaan patrouilleren - dat raden we echt af en vinden we onwenselijk. Het is werk van de politie en tegelijkertijd vinden we het in zekere zin een vorm van symptoombestrijding. Met massale zichtbaarheid op straat schrik je mogelijk wel dader of daders af en heb je even geen branden, maar daarmee hebben we nog niet de dader. En dat is waar we zo hard mee bezig zijn, als politie en ook gemeente zijnde: die zo snel mogelijk op te sporen.” (Omroep Gelderland)

Deze Apeldoornse casus geeft in een notendop de mogelijke spanning weer die zich tussen burgers en de formele autoriteiten voor kan doen. De Apeldoornse burgers waren de brandstichtingen in hun wijk zat en organiseerden zich informeel om dit probleem aan te pakken. De lokale overheid en politie sloten zich echter niet bij dit initiatief aan, omdat het niet aansloot bij hun eigen werkwijze of daarmee zelfs concurreerde.

Een heel andere situatie treffen we aan in de Bergen op Zoomse wijk Melanen. Hier riep de gemeente in 2007 uit preventieve overwegingen zelf een buurtpreventieteam in het leven. De voornaamste bedoeling was om wijkbewoners een veiliger gevoel te geven over hun buurt. Leden lopen er sinds die tijd één keer per week een ronde door de wijk en eens in de twee maanden overlegt de coördinator van het

team met de coördinatoren van andere teams uit de stad. Er hebben zich in de wijk nooit ernstige voorvallen voorgedaan en de activiteiten van het team zijn nooit geëvalueerd.

Daar waar in De Maten burgers dus vanuit een gevoel van urgentie de handen ineensloegen, maar door de gemeente en politie werden teruggefloten, zo werd in Melanen rondom een niet-urgente kwestie een beroep gedaan op burgers om zich actief op te stellen. De twee voorbeelden geven aan dat zich rondom de kwestie van burgerparticipatie op het gebied van veiligheid een spanning voordoet tussen aan de ene kant de wijze waarop burgers veiligheid in hun buurt ervaren en daaraan collectief vervolg geven en aan de andere kant de nadruk vanuit de overheid op activering van burgers, ook - en in toenemende mate - op het gebied van veiligheid.

De nadruk op burgerparticipatie in combinatie met veiligheidskwesties is voor een belangrijk deel het gevolg van twee ontwikkelingen die zich niet goed afzonderlijk van elkaar laten beschrijven, nl. responsabilisering en securisering ('securitization'). Burgers en andere partijen worden er in Nederland in toenemende mate op aangesproken dat zij mede verantwoordelijkheid dragen voor hun individuele vrijheid en die van anderen. Onder politici en bestuurders in Nederland bestaat brede consensus over het belang van actieve burgers, o.a. met als doel het vergroten van de veiligheid in de openbare ruimte. Een goede burger doet actief mee. Deze sterke waardering van burgerzin maakt deel uit van een beoogde transformatie waarin de burger in toenemende mate verantwoordelijk wordt gemaakt voor niet alleen zijn individuele welzijn, maar ook het publieke belang. In het Verenigd Koninkrijk woedt al jaren een publiek debat over deze brede, ogenschijnlijk onomkeerbare verschuiving van *Big Government* naar *Big Society* (Blond, 2010). De verzorgingsstaat heeft volgens de voorstanders van dit ideaal schade toegebracht aan de eigen verantwoordelijkheid van personen voor zichzelf, hun vrienden en hun familie. Hun aandacht en waardering gaat uit naar actieve, verantwoordelijke burgers die op een constructieve manier en in samenwerking met overheid en professionele partijen initiatieven ontplooiën voor het publieke belang. Deze ommekeer vraagt een andere houding van de overheid ten aanzien van burgers. "De overheid kan zich (...) niet permitteren burgers op te roepen tot het vergroten van de eigen rol, om zich vervolgens terughoudend op te stellen en niets te doen als die burgers zich aan die oproep houden", schrijven Moor en Van de Vijver (2011:265) terecht.

Dat dit proces van responsabilisering van burgers zich voor een belangrijk deel voltrekt in het domein van de publieke veiligheid mag geen verbazing wekken. Sociale problemen worden steeds vaker in termen van onveiligheid geduid. Oplossingen met een component op het gebied van veiligheid worden aangedragen voor sociale problemen die in het verleden niet met veiligheid in verband werden gebracht. Zedner (2003) noemt dit een proces van securisering. Anders gezegd, de toenemende aandacht voor veiligheid heeft zich min of meer los van een objectief aantoonbare toename van onveiligheid voorgedaan (cf. Prins & Bekkers, 2011).

Tegen deze achtergrond worden buurtwachten door politiek, bestuur en samenleving met een mengeling van zorg en vertrouwen beschouwd. Enerzijds is er waardering en draagvlak voor burgers die de handen uit de mouwen willen steken. Burgers worden niet zelden aangeduid als het meest deskundig ten aanzien van problemen in hun buurt en als de beste oplossers daarvan (zie bijvoorbeeld ROB, 2011). Anderzijds is er zorg over de mogelijke bedoelde en onbedoelde gevolgen van buurtwachten. Burgers houden andere burgers in de gaten - dat is de kern van buurtwachten - en die sociale controle kan zowel bedoelde als onbedoelde gevolgen hebben of effecten sorteren die door autoriteiten of andere burgers als ongewenst worden gezien. Om die reden kijken veel burgers zelf ook met argusogen naar patrouillerende burgers en associëren zij hen met illegale burgerwachten die – vooral in het buitenland: Italië, Hongarije – onder grote delen van de bevolking voor onrust zorgen vanwege hun agressieve optreden. Zorgen kunnen ook betrekking hebben op verstoring van verhoudingen tussen burgers en formele instanties. In het hierboven genoemde Apeldoornse voorbeeld bestaat de vrees dat inmenging van burgers het opsporingsproces van de politie van de politie verstoort, terwijl in Bergen op Zoom de vraag gesteld kan worden waarom burgers zich laten leiden door een overheid die beren en wolven ziet, terwijl burgers in hun wijk eigenlijk nooit belangrijke voorvallen hebben meegemaakt. Er kan (zoals in Apeldoorn) bij formele instanties onvoldoende vertrouwen lijken te bestaan in wat burgers zelf kunnen bewerkstelligen, maar formele instanties kunnen (zoals in Bergen op Zoom) tevens een op het eerste gezicht zware nadruk leggen op de vermeende noodzaak om burgers preventieve taken te geven.

1.2 Leeswijzer

Buurtwachten zijn dus in opkomst, maar niet geheel onomstreden. En toch is over de praktijk van buurtwachten in Nederland nagenoeg niets bekend. Af en toe besteden

media er aandacht aan, maar systematisch onderzoek is niet gedaan. Juist vanwege het feit dat buurtwachten verschillende beelden en emoties oproepen en de politie hoe dan ook met buurtwachten te maken heeft ben ik op zoek gegaan naar praktijken van buurtwachten en heb een beknopte literatuurstudie uitgevoerd. In het vervolg van dit hoofdstuk doe ik van dat laatste verslag, formuleer vervolgens de probleemstelling en onderzoeksvragen en leg uit hoe we het empirisch onderzoek hebben aangepakt. In hoofdstuk twee worden de resultaten van onze verkenning uitvoerig beschreven. Wat zijn buurtwachten en wat doen zij? Waar komen ze voor? Wie zijn er in actief en waarom? Het hoofdstuk concludeert met de vaststelling dat er van een enorme variatie aan buurtwachten sprake is. Om daarin meer helderheid te scheppen is hoofdstuk drie gewijd aan de activiteiten van buurtwachten, onderverdeeld in vier hoofdfuncties. Een belangrijk mechanisme dat een groot deel van de variatie aan buurtwachten bepaalt is de relatie tussen burgers en de autoriteiten, i.c. de politie of de gemeente. De samenwerking van buurtwachten met andere partijen en de vraag wie de leiding heeft over buurtwachten staan centraal in hoofdstuk vier. In hoofdstuk vijf worden bedoelde en onbedoelde gevolgen van buurtwachten uitgewerkt. In hoofdstuk zes, tenslotte, worden conclusies getrokken en bediscussieerd en aanbevelingen geformuleerd, met name voor de politie. Mijn streven is om met dit rapport te komen tot een bruikbaar kader waarin over de buurtwacht – haar wenselijkheid, haar mogelijkheden, haar beperkingen - kan worden nagedacht en van waaruit vervolgens in de praktijk van alledag door burgers, politie en gemeenteambtenaren gehandeld kan worden.

1.3 Burgers en de *governance* van lokale openbare veiligheid

Dat de overheid zo sterk aandringt op een vorm van burgerparticipatie waarin actief toezicht een rol speelt is geen vanzelfsprekendheid, maar wel goed te begrijpen vanuit historisch perspectief. De mondigheid van Nederlandse burgers, die sinds de Tweede Wereldoorlog stevast hun rechten op het gebied van zorg en welzijn hebben benadrukt, heeft zich het laatste decennium in zekere zin tegen hen gekeerd. De staat heeft niet alleen toegelaten dat burgers meedenken en participeren in de sturing van het publieke domein; zij is dat van burgers ook steeds explicieter gaan verwachten (cf. Uitermark & Van Beek, 2010; Verhoeven & Ham, 2010). De verzorgingstaat is geleidelijk overgegaan in een participatiesamenleving, waarin burgers verantwoordelijk worden gesteld voor een bijdrage aan de maatschappij, daarin al dan niet ondersteund

door de overheid. Buurtwachten vormen een bijzondere vorm van participatie, niet alleen omdat zij meer doen dan alleen (mee)praten of meebeslissen (de meer traditionele vormen van participatie), maar ook omdat hun toezichhoudende activiteiten zich in de openbare ruimte afspelen. Op het gebied van publieke veiligheid in de buurt zijn naast buurtwachten ook allerlei andere ontwikkelingen rondom actieve burgers van belang: hun inzet in buurtveiligheidsnetwerken bijvoorbeeld of de betrokkenheid van burgers bij de opsporing van verdachten in Burgernet (zie bijvoorbeeld Van Stokkom, 2013 en Van der Vijver et al., 2009). Op talloze plekken in Nederland zijn burgers actief om te proberen de veiligheid in hun omgeving te verbeteren: in toezicht, opsporing, conflictbemiddeling, beleidsadvisering en beleidsvorming, in informatieknooppunten of in vormen van zelfbeheer en al dan niet gebruikmakend van sociale media zoals de in opmars zijnde Whatsappgroepen (zie ook Scholte, 2008). Deze vormen van burgerparticipatie kunnen worden gezien als een uitdrukking van het idee dat verbeteringen in publieke veiligheid alleen tot op zekere hoogte door de politie en de overheid kunnen worden gerealiseerd. Ondanks dat de politie en (in mindere mate) de gemeente daarmee soms moeite hebben, delen zij zo geleidelijk aan steeds meer veiligheidstaken met anderen; denk naast de genoemde initiatieven van burgers bijvoorbeeld ook aan werkzaamheden van particuliere beveiligers, voetbalstewards, straatcoaches, huismeesters, stadstoezicht (cf. Bailey & Shearing, 2001; Boutellier, 2011b:9). Met deze responsabilisering erodeert geleidelijk het monopolie van de overheid op veiligheidstaken (Garland, 1996; cf. Johnston, 2001:963).

Op lokaal niveau uit deze verschuiving van 'government' naar 'governance' zich op verschillende manieren, afhankelijk van de specifieke lokale politieke context en sociale constellatie. De sleutelvraag in de verhoudingen tussen lokaal samenwerkende partners op het gebied van veiligheid was voor lange tijd wie de regie voert. Formeel gezien heeft de lokale overheid daarin een belangrijke taak, maar in de praktijk komt die vaak lang niet altijd goed van de grond (cf. Van Stokkom, 2013). Vandaag de dag ontstaan er steeds vaker wisselende lokale coalities waarin partijen met elkaar samenwerken en de regierol ook niet altijd bij de gemeente ligt (zoals bijvoorbeeld in de Amsterdamse Top-600 aanpak). Nieuw ontstane samenwerking tussen partijen is niet het resultaat van verschillende standaard manieren van werken die als het ware in elkaar worden geschoven, maar zijn veeleer het gevolg van vallen en opstaan, van net zo lang improviseren tot een werkbare samenwerking is ontstaan. Boutellier verwijst er naar als de lokale neerslag van de improvisatiemaatschappij (Boutellier, 2011a). Bannink et al. (2013) benoemen ze als nieuwe uitingen van vakmanschap.

In Nederland bestaan actieve en passieve vormen van buurtpreventie, buurttoezicht, buurtwachten of burgerwachten (de naamgeving verschilt vaak al naar gelang wat men doet of uit wil stralen).¹ Tot op heden is er, op een aantal uitzonderingen na, op een hele functionele en on-problematiserende manier naar buurtwachten en gelijksoortige initiatieven gekeken. Buurtwachten zijn een aantal jaren geleden door Scholte (2008) gecategoriseerd als ‘actief toezicht’ in de buurt. Voorbeelden die Scholte en Van Caem (2008) naast buurtwachten van actief toezicht hebben gevonden voor Amsterdam zijn teams van burgers die actief informatie werven om die aan de overheid door te geven, bijvoorbeeld een Jongvolwassen Toezichtteam, een Schoolwacht of Jongerenpreventieteams. Daarmee onderscheidt deze categorie van actieve burgers zich van burgers die passief toezicht houden en niet daadwerkelijk met regelmaat patrouilleren om overlast en criminaliteit tegen te gaan en/of het gevoel van veiligheid in de buurt te vergroten. Deze categorisering van buurtwachten als actief toezicht is van waarde gebleken voor zowel praktijkmensen als de wetenschap, maar heeft er nog niet toe geleid dat er eens kritisch is gekeken naar buurtwachten en de wijze waarop politie en gemeentelijke overheid er mee omgaan. Dat is echter wel nodig, omdat burgers op heel verschillende manieren omgaan met de verantwoordelijkheid die hen door de overheid is ‘gegund’. Sommige burgers laten zich onbekommerd verantwoordelijk maken, anderen vullen die verantwoordelijkheid graag zelf in en weer anderen willen van die verantwoordelijkheid niets weten. Het is dus van belang om beter zicht te krijgen op hoe burgers zich opstellen en hoe formele instanties daarmee omgaan, om tot betere praktijken van governance in lokale publieke veiligheid te kunnen komen.

1.4 Burgers en politie

Een plausibele redenering om burgers mede verantwoordelijk te maken voor publieke veiligheid is door Peeters en Drosterij (2011:186) mooi samengevat: omdat de overheid niet in staat is om problemen die sommige burgers veroorzaken goed op te lossen, spreekt zij burgers aan om zelf of gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen,

¹ Omdat aan de term de term ‘burgerwacht’ voor sommigen de geur van geweld kleeft is er, ondanks enige historische continuïteit en ondanks het feit dat de term vrij nauwkeurig aan geeft waar het over gaat, nl. burgers die de wacht houden, toch voor gekozen de meer neutrale en populaire term ‘buurtwacht’ te gebruiken.

stelt zij zich dienstbaar naar die burgers op en neemt zij maatregelen om het gewenste verantwoordelijke gedrag van burgers te ondersteunen. Eén van de problemen met dit motto is de onduidelijke betekenis van hiërarchie tussen formele instanties en burgers. Dat zien we ook terug bij de buurtwachten. Buurtwachten hebben verschillende gedaanten: sommige beperken zich tot het redelijk zelfstandig observeren en rapporteren, anderen zijn uitingen van co-productie met formele instanties, vooral de politie. Er bestaat daarmee een spanningsveld in de wijze waarop lokale veiligheid wordt georganiseerd, waarin enerzijds de noodzaak om voldoende controle over het veiligheidsdomein te bewaren wordt benadrukt, terwijl tegelijkertijd een bij de huidige tijdsgeest passende nadruk wordt gelegd op een zelfstandige en gelijkwaardige rol voor burgers. Voor dit dilemma bestaan zoals gezegd geen standaardoplossingen. Het dilemma verklaart en passant waarom buurtwachten onderling behoorlijk verschillen en überhaupt niet in alle gemeenten in Nederland voorkomen. Het is echter niet juist om dan maar te concluderen dat de overheid met de nieuwe verdeling (sommigen zouden zeggen 'afschuiven') van verantwoordelijkheden een uit de samenleving terugtrekkende beweging maakt. Velen zijn het erover eens dat de ambitie van de staat om burgers actief te helpen bij het nemen van hun eigen verantwoordelijkheid er toe leidt dat de overheid en politie juist dichterbij de burgers zit. 'Gulzige' overheidsapparaten (cf. Trommel, 2009) zijn op diverse manieren, niet alleen door te ondersteunen, maar ook door een sterke nadruk te leggen op voorzorg en preventief beleid, dicht op de huid van burgers gekropen.

Die (her)kolonisering van de leefwereld van burgers valt niet bij iedereen in goede aarde. Sommige bewoners lijken zich te verzetten tegen de overheidsbemoeienis en keren zich af van de overheid. Zij herkennen zich in de populistische stroming die vanaf begin deze eeuw in Nederland is ontstaan. De overheid heeft voor hen aan gezag en legitimiteit verloren, en biedt geen overtuigend antwoord op hun onveiligheidsgevoelens (zie ROB, 2011:8; cf. Terpstra, 2010). Dat is in die zin problematisch, omdat als aan gezag en legitimiteit wordt ingeboet ook de bereidheid onder burgers daalt om zelf te participeren of samen te werken (Terpstra, 2010). Andere bewoners zien juist in de improvisatiemaatschappij kansen om zich tot de overheid, politie of andere partijen te verhouden. Wellicht zijn dat diegenen die er geen bezwaar tegen hebben dat de overheid zegt hen te willen ondersteunen bij het nemen van eigen verantwoordelijkheid en aangemoedigd te worden om aan bijv. zoiets als een buurtwacht deel te nemen.

In Nederland wordt voor het eerst in de Nota Samenleving en criminaliteit uit 1985 gewag gemaakt van het feit dat een actieve inzet van burgers en andere partners bij veiligheidsproblemen onmisbaar is voor goed politiewerk. Ook in de jaren '90 worden burgers door de Rijksoverheid gezien als mogelijke partner in publieke veiligheid, nl. in de Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998. Een aantal jaren geleden is dat ook weer bevestigd (Van Caem, 2008). In Nederland ontwikkelt zich in de jaren negentig de gebiedsgebonden politieaanpak, gebaseerd op de 'community policing' in de VS. De aanpak kenmerkt zich volgens Terpstra (2009) door nauwe interactie tussen politie en de lokale gemeenschap, waarbij de politie haar prioriteiten mede baseert op wat burgers belangrijk vinden. Hij benoemt voor 'community policing' uitgangspunten als nabijheid van de politie in de lokale gemeenschap, een meervoudige focus op zowel criminaliteit, overlast ('social disorder') als gevoelens van onveiligheid, en verder door een preventieve en proactieve houding, samenwerking met andere partijen op het niveau van de buurt en betrokkenheid van de burger bij politiewerk. Gebiedsgebonden politiewerk, tegenwoordig 'contextgedreven politiewerk', kenmerkt zich door autonomie van een gebiedsteam, territoriale aansturing en sturing op hoofdlijnen. Het gaat om een integrale aanpak waarbij van 'buiten naar binnen' wordt gewerkt. Niet de systeemlogica van de politie, maar de leefwereld van burgers is het vertrekpunt (Gooren, Van Os & Rookhuijzen, 2013). De rol van de wijkagent voor buurtwachten is dan ook van groot belang om op lokaal niveau de veiligheid te vergroten. Terpstra concludeert in zijn bespreking van community policing in Nederland dat in de praktijk deze uitgangspunten niet goed uit de verf komen. De vraag is daarmee gerechtvaardigd of buurtwachten wijkagenten eigenlijk beter in staat stellen hun doelen te realiseren, of dat buurtwachten dat juist bemoeilijken. Met andere woorden, in hoeverre kunnen buurtwachten worden gezien als een effectief verlengstuk van de politie en als instrument voor 'community policing' of gebiedsgebonden politie? Of gaat het eerder om initiatieven waar men welwillend naar kijkt, maar die de politie feitelijk alleen maar meer werk opleveren?

Een aantal zaken valt op als we die vragen gaan beantwoorden. Ten eerste kunnen we stellen dat buurtwachten alleen bijdragen aan 'nabijheid', het kennen en gekend worden van wijkagenten, als zij contacten weten te leggen met andere burgers en die contacten delen met de politie, en daarnaast ook de visie van de wijkagent op veiligheid delen. Daar waar burgers afwijkende standpunten uitdragen kan de wijkagent juist in een lastig parket terecht komen, omdat er extra verwachtingen worden gewekt over hoe hij bij zou moeten dragen aan een veilige buurt. Dat vraagt dus om goede afstemming tussen burgers onderling en tussen burgers en politie.

Op de tweede plaats blijkt uit eerder onderzoek naar Neighbourhood Watches (de Anglosaksische pendant van buurtwachten die in de jaren tachtig en negentig in tal van Engelse, Amerikaanse, Canadese en Australische steden opkwam) dat buurtwachten nauwelijks bijdragen aan de reductie van criminaliteit, maar wel substantiële betekenis hebben voor het terugdringen van overlast.² Veel verder dan preventie zouden de ambities van buurtwachten niet moeten gaan als deze conclusie ook voor Nederland geldt. Door die preventie, het aandragen van informatie en het helpen analyseren van problemen en hun oorzaken kunnen zij echter wél bijdragen aan de preventieve politiefunctie (cf. Terpstra, 2009: 68).

In de derde plaats kunnen buurtwachten een rol spelen in de samenwerking tussen verschillende partijen en het succes van die samenwerking, maar kunnen zich daarbij onbedoelde effecten veroorzaken met grote sociale implicaties. Crawford (1998) waarschuwt er voor dat het ophangen van lokale veiligheid aan de lokale 'gemeenschap' gevolgen kan hebben in de vorm van sociale uitsluiting. Hij formuleert twee punten van kritiek op de aanname in 'community policing' dat de lokale gemeenschap kan worden ingezet om lokale problemen op het gebied van veiligheid op te lossen. Ten eerste wordt gemakkelijk voorbijgegaan aan het gegeven dat binnen lokale gemeenschappen spanningen voorkomen. Die spanningen kunnen averechts werken bij de aanpak van een veiligheidsprobleem. Ten tweede is er te weinig aandacht voor de

² Een review uit 2008 laat wisselende uitkomsten zien voor wat betreft het terugdringen van criminaliteit door buurtwachten. De auteurs geven aan dat wat hun betreft de balans licht naar het positieve doorslaat. In ongeveer de helft van de door hen (secundair) bestudeerde gevallen constateerden zij namelijk een afname van criminaliteit. Uit hun vergelijkende analyse blijkt een gemiddelde afname van criminaliteit van 16 tot 26 procent (Bennett et al., 2008:34). Een causaal verband tussen buurtwachten en het gedaalde niveau van criminaliteit kon echter niet worden gelegd. De auteurs zijn op basis van de bij hen bekende onderzoeken bovendien ook niet in staat om iets te zeggen over de mechanismen die aan de effectiviteit van buurtwachten bijdragen. De studie concludeerde niet veel meer dan dat op basis van theoretische inzichten buurtwachten de mogelijkheden tot deviant gedrag zouden kunnen terugdringen en de informele sociale controle zouden kunnen vergroten (ibid.). Omdat burgers in principe geen professionele expertise op het gebied van veiligheid en criminaliteit bezitten, maar ook omdat zij in principe geen geweld mogen toepassen, vinden de auteurs dat een zelfstandige rol voor burgers in de aanpak van criminaliteit die verdergaat dan preventie redelijkerwijs moet worden uitgesloten. Op het gebied van overlast, maar vooral ten aanzien van gevoelens van onveiligheid onder bewoners kunnen buurtwachten in theorie echter wel een grotere rol spelen dan bij het terugdringen van criminaliteit in de buurt.

plaats van de buurt in het grotere geheel van stad of regio: buurtwachten kunnen verschillen tussen buurten helpen te vergroten. Beide werken we hieronder kort uit.

Een mogelijk effect van de inzet van burgers als verlengstuk van de politie is een zekere mate van formalisering en criminalisering van normaal regulerend handelen tussen burgers (Iadicola, 1984). Deviant sociaal gedrag, dat normaliter informeel zou zijn afgehandeld, wordt de focus van formeel politiehandelen. Voorbeelden zijn feestjes in de nachtelijke uren, een koppeltje dat 's nachts (romantisch) op een bankje in het park zit, jongeren (al dan niet medebewoners) die in de openbare ruimte rondhangen, die nu het stempel 'afwijkend' krijgen. Het preventieve karakter van buurtwachten kan zo een categorie van marginale of zelfs risicoburgers creëren, die haaks staat op de categorie verantwoordelijke burgers waartoe buurtwachten zouden behoren (Van Schinkel, 2010). De morele orde die buurtwachten vertegenwoordigen kan zo een cultuur van defensieve uitsluiting van andere bewoners bevorderen (Crawford, 1998:245). Of dat in de lokale praktijk ook echt zal plaatsvinden is o.a. afhankelijk van de wijze waarop burgers, politie en overheid hun kennis over de buurt hebben gedeeld en in hoeverre zij met elkaar spreken over de gevolgen van de buurtwacht. Ook hier geldt geen absolute maat. Criminalisering en marginalisering zijn mogelijke effecten, maar of die zich daadwerkelijk manifesteren is sterk afhankelijk van het (improviserend) handelen van lokale veiligheidspartijen en de uitkomsten daarvan op de onderlinge verstandhouding tussen burgers.

Een andere manifestatie van die spanningen is wanneer sommige bewoners door deel te nemen aan buurtwachten als 'verraders van de buurt' gezien gaan worden. In buurten met hoge criminaliteitscijfers zullen sommige bewoners daarom terughoudend zijn in het doorgeven van informatie aan de politie of daar in ieder geval selectief mee omgaan (Crawford, 2006; Terpstra, 2008). Zij zullen namelijk niet door iedereen in de buurt worden beschouwd als goede vertegenwoordigers van de buurt. Sommige bewoners kunnen daarom goede redenen hebben om niet deel te nemen aan buurtwachten. Als een buurt al sociale spanningen kent, dan kunnen die zich manifesteren langs het fenomeen van de buurtwacht: de één organiseert zich onder het mom van de verantwoordelijke burger om de andere, onverantwoordelijk burger, te controleren. De één is daarmee loyaal aan de overheid, de ander niet. Of omgekeerd, de één is een verrader, de ander een gewone buurtbewoner. Of actieve burgers daadwerkelijk bijdragen aan een vermindering van spanningen in de buurt hangt dus sterk af van de sociale relaties en loyaliteiten tussen en binnen groepen 'actieve' en 'passieve' bewoners. De kans op polarisatie tussen bewoners, op repressie en uit-

sluiting, is volgens Crawford (1998) niet denkbeeldig. Engbersen & Van der Veen (1992) wijzen hier ook op. Door 'classificering' van een buurt of van bepaalde personen kan een (negatief) zelfbeeld van die (groep) personen ontstaan of het beeld dat anderen van hen hebben worden bevestigd.

Buurtwachten kunnen zoals gezegd niet alleen bijdragen aan spanningen binnen buurten, maar ook de verschillen tussen buurten vergroten. Dat komt omdat buurtwachten, paradoxaal genoeg, vaker voorkomen in de minder problematische buurten. In buurten waar de sociale problemen het grootst zijn komen buurtwachten vaak juist niet goed van de grond. Dat heeft te maken met wat je de paradox van de probleemwijk zou kunnen noemen: juist in die wijken waar de problemen in de openbare ruimte het grootst zijn bevinden zich huishoudens met de minste vermogens iets aan die problemen te doen. Uit de inventarisatie van buurtwachten die verderop aan de orde komt, blijkt inderdaad dat ze relatief weinig voorkomen in achterstandswijken. En als ze wel ontstaan hebben buurtwachten in deze buurten vaak grote moeite om zichzelf te legitimeren, de buurt te vertegenwoordigen en op een redelijke manier om te gaan met de ernstige sociale problemen. In buurten met een hoger gehalte aan middenklasse huishoudens is de sociale problematiek doorgaans minder groot en kan een buurtwacht zich gemakkelijk legitimeren door te wijzen op die ene, relatief ingrijpende, uitwas. De beleving van veiligheid is in dergelijke buurten vaker gebaseerd op angst voor criminaliteit dan feitelijke criminele activiteit (Crawford, 1998:247). In buurten met relatief weinig problemen bestaat de kans dat buurtwachten meer tijd van politiefunctionarissen vragen dan dat zij aan meerwaarde kunnen bieden. Politietijd had immers ook besteed kunnen worden aan het oplossen van problemen in de meer problematische buurten.

Kortom, willen buurtwachten bijdragen aan de doelen van 'community policing', dan moeten zij in ieder geval de visie van de wijkagent onderschrijven, hun ambities ten aanzien van het terugdringen van criminaliteit enigszins beperkt houden en zich bewust zijn van stigmatiserende en polariserende effecten van hun handelen in en tussen buurten. Genoeg aanleiding zou je zeggen voor buurtwachten om zich bescheiden op te stellen en voor de politie om buurtwachten onder haar vleugels te nemen. Buurtwachten krijgen daarmee een instrumenteel karakter, bescheiden opererend in het verlengde van de politie. Die instrumentalisering van burgers is ook wat sommige auteurs in het maatschappelijk en wetenschappelijk debat over participerende burgers naar voren halen. Zo wijzen Peeters en Drosterij (2011) er op dat het hedendaagse gebruik van de term 'governance' weliswaar suggereert alsof samen-

werkende partijen op voet van gelijkheid met elkaar samenwerken, maar dat de Foucaultiaanse term 'governmentality' veel meer in overeenstemming is met de praktijk. In dat concept tracht de overheid om de wijze waarop burgers hun eigen gedrag reguleren in overeenstemming te krijgen met belangen van de staat, het 'managen' van burgers (p.194). Burgers krijgen ruimte toebedeeld om zelf actie te kunnen ondernemen, maar worden gestuurd in de aard van die actie (Hodgson, 2001). Zij worden verwacht competent te zijn om zelf risico te aanvaarden, maar zij behoren dat te doen in lijn met doelstellingen van de overheid (Barnett, 2003). De invulling van verantwoordelijkheid van burgers wordt duidelijk richting gegeven (Peeters & Drosterij, 2011:193). Het doel is gedragsverandering onder burgers te bewerkstelligen, zoals in dit geval meer waakzaamheid, een bijdrage aan sociale cohesie, of het corrigeren van andere burgers. Of buurtwachten in Nederland zich ook daadwerkelijk op die manier tot de overheid verhouden is één van de centrale vragen waar dit rapport een antwoord op wil geven.

1.5 Probleemstelling

Dit onderzoek beoogt niet alleen het betrekkelijk onbekende fenomeen van buurtwachten te beschrijven en te begrijpen, maar ook praktische meerwaarde te ontwikkelen voor de Nederlandse politie. Het wil bijdragen aan de ontwikkeling van handswijzen waarmee met buurtwachten kan worden omgegaan. Wat plat geformuleerd gaat het om de vraag óf en hoe de politie op een constructieve manier samen kan werken met burgers die, althans in naam, actief de lokale publieke veiligheid willen verbeteren. Soms zijn dat burgers die de rol van de politie als handhaver en registreur van veiligheid (gedeeltelijk) wantrouwen, maar die wel gehoor geven aan de roep om zelfredzaamheid te tonen; andere keren gaat het juist om burgers die handelen uit plichtsbesef of sympathie voor het werk van de politie. De politie is, zeker als zij focust op kerntaken, niet altijd goed in staat of bereid om in te spelen op initiatieven van burgers die buurtwachten op willen richten. Aan de andere kant neemt zij in sommige plaatsen soms juist zelf het voortouw om buurtwachten in het leven te roepen. Zowel aan de kant van burgers als van de politie zijn motivaties van initiatiefnemers en de mogelijkheden daaraan een goed vervolg te geven zo verschillend dat er behoefte is aan meer inzicht in dit fenomeen. Dit alles brengt ons tot de volgende centrale onderzoeksvraag: hoe manifesteren buurtwachten en daarop lijkende initia-

tieven van actieve burgers zich in Nederland en hoe gaat de politie met deze initiatieven en betreffende burgers om?

Het onderzoek richt zich meer specifiek op de volgende vragen:

1. Wat is in de wetenschappelijke en vakliteratuur bekend over buurtwachten en daarop lijkende initiatieven?
2. Welke hedendaagse casussen van gelegitimeerde en ongelegitimeerde buurtwachten of initiatieven daartoe zijn bekend bij sociale professionals, politie en overheid?

Om de casussen te beschrijven hanteren we de volgende richtinggevende deelvragen:

- Wie nemen aan buurtwachten deel? Waaruit bestaan precies de activiteiten? (Hoe) zijn zij ingebed in lokale sociale en veiligheidsnetwerken?
- Hoe passen buurtwachten in het beleid van de overheid, in het bijzonder de politie, om de veiligheid in buurten te verbeteren?
- In hoeverre worden buurtwachtinitiatieven gelegitimeerd door overheid en politie? Wanneer is dat wel het geval en wanneer niet?
- Hoe sluit de politie aan bij deze initiatieven? Welk handelingsrepertoire kan worden ontwikkeld om beter aan te sluiten bij deze initiatieven?

1.6 Aanpak van dit onderzoek

Het empirische deel van dit onderzoek bestond uit twee fasen. In de eerste fase is via Lexus Nexis en een uitvoerige zoektocht op internet een inventarisatie gemaakt van buurtwachten in Nederland.³ Vervolgens is contact gelegd met de accountmanagers Gebiedsgebonden Politie. Onder alle contactpersonen van buurtwachten die zo zijn opgespoord is een survey uitgezet. Aan de accountmanagers is expliciet gevraagd om de survey uit te zetten onder de wijkagenten uit hun gebied. Tevens zijn alle gemeenten in Nederland aangeschreven met de vraag de survey door te sturen naar buurtwachten en hun contactpersonen. In de survey zijn vragen opgenomen over de buurt, het team, aanleiding, organisatie, de soort activiteiten, samenwerking met andere partijen en de resultaten van de buurtwacht. Met behulp van de resultaten uit de survey is de inventarisatie verder compleet gemaakt. In de inventarisatie is aangegeven van welke buurtwachten is geconstateerd dat ze nog bestaan, en van welke dat niet het geval is.

In fase twee van het onderzoek is een deel van de buurtwachten nader bestudeerd en is met respondenten interviews afgenomen. De bewoners in buurtwachten die in het kader van dit onderzoek zijn beschreven of benaderd, lopen allemaal zelf rondes in de wijk. Voor de interviews hebben we zowel meer autonome als de met instanties nauw samenwerkende buurtwachten benaderd. Voor het onderzoek zijn 16 buurtwachten beschreven. Per buurtwacht zijn in het algemeen twee of drie interviews afgenomen. In totaal zijn 43 interviews gehouden. Het gaat hierbij om gesprekken met deelnemers aan buurtwachten, andere buurtbewoners, vertegenwoordigers van de gemeente, de politie of het welzijnswerk. In de volgende hoofdstukken maken we gebruik van citaten uit deze interviews. Bij het onderzoek zijn drie studenten betrokken geweest die hun masterthesis over dit onderwerp hebben geschreven. De onderzoekers hebben semi-gestructureerde interviews afgenomen met behulp van een voorgestructureerde vragenlijst en daaraan voorafgaand een korte interviewtraining gehad aan de hand van de betreffende vragenlijst. De interviews zijn verwerkt met behulp van een datamatrix, waarin de antwoorden van de respondenten zijn samengevat.

³ o.a. buurtpreventie.startpagina.nl

De volgende casussen zijn bestudeerd:

Plaats waarin de buurtwacht actief is (en aantal buurtwachten dat is bestudeerd)	Achtergrond van de respondenten (en aantal interviews)
Albrandswaard (1)	Politie (1), deelnemer (1), bewoner (1)
Amstelveen (1)	Politie (1)
Den Haag (1)	Politie (1), deelnemer (1), gemeente (1)
Halsteren (2)	Halsteren 1: deelnemer (1); Halsteren 2: deelnemer (1); gemeente (1), politie (1)
Lelystad (2)	Lelystad 1: politie (1), deelnemer (1), gemeente (1); Lelystad 2: deelnemer (2), bewoner (4)
Lopik (1)	Politie (1), deelnemer (1), bewoner (1)
Naaldwijk (1)	Gemeente (1), deelnemer (1), bewoner (1)
Oud-Beijerland (1)	Politie (1), deelnemer (1)
Ouddorp (1)	Opbouwwerker (1), deelnemer (1), bewoner (1)
Papendrecht (1)	Politie (1), deelnemer (1), bewoner (1)
Rotterdam (1)	Deelnemer (1)
Sliedrecht (1)	Politie (1), deelnemer (1), bewoner (1)
Vlaardingen (1)	Gemeente (1), deelnemer (1), bewoner (1)
Voorburg (1)	Gemeente (1), deelnemer (1)

2. EEN EERSTE KENNISMAKING MET BUURTWACHTEN

2.1 Waar zijn buurtwachten opgericht?

Uit onze inventarisatie zijn 122 buurtwachten naar voren gekomen waarvan door een direct betrokkene is bevestigd dat zij in 2012 daadwerkelijk bestonden omdat zij dat zelf aangaven in de survey. Deze buurtwachten zijn opgenomen in Bijlage 1. Van nog eens 26 buurtwachten werd in de survey door anderen aangegeven dat zij bestaan, maar werd dat niet door de direct betrokkenen bevestigd. Op basis van dit aantal is alleen een ruwe schatting mogelijk van het werkelijke aantal buurtwachten in Nederland. Ik schat dat aantal op twee- a driehonderd.

Daarnaast blijkt dat (door ons bevestigde) buurtwachten in 2012 voorkwamen in: Albrandswaard, Almelo (Zuidoost), Almere (Danswijk, De Meenten), Amstelveen Noord, Angerlo, Assen (Marsdijk), Bergen op Zoom (Bergse Plaat, Borgvliet-Langeweg, Centrum, De Omloop, Gageldonk, Jazzbuurt, Melanen, Moerkens, Moermont, Muziekbuilt, Oscar van Hemel), Capelle a/d IJssel (Capelle West, Florabuilt), Den Haag (Bezuidenhout, Bouwlust Vrederust, Duindorp Scheveningen, Havenkwartier Scheveningen, Houtwijk, Kortenbos, Kraayenstein, Laak, Lanen en Dijken, Mariahoeve, Moerwijk, Morgenstond, ReVa, Nieuw Waldeck, Schilderswijk, Waterwijk), Deurne (Koolhof), Dongen-Vaart, Dordrecht (Sterrenburg-Oost), Eindhoven (Vlokhoven, Woenselse Heide 1, Woenselse Heide 2), Goedereede Stellendam, Halsteren (De Rode Schouw, Dorp en Beek), Hardinxveld Giessendam (De Peulen, Wielwijk), Heerlen, Nieuw-Beersdal, Hellevoetsluis, Hilvarenbeek (Baarschot), Hoorn (Koepoortsweg), Krimpen a/d/ IJssel, Leerdam (Noord, West), Leidschendam (De Heuvel, Duivenvoorde), Lelystad (Kamp, Kustwijk, Stadshart, Waterwijk), Lopik, Maasland, Middelharnis, Nieuwe Tonge, Naaldwijk, Oisterwijk (Oost), Oosterhout, Oostflakkee (Ooltgensplaat), Ossendrecht, Oud-Beijerland, Ouddorp, Papendrecht, Pijnacker (Klapwijk), Ridderkerk (Bolnes, Centrum en Oost, Drievliet & 't Zand), Rotterdam (Groenenhagen, Hordijkerveld, Reyerood), Schiedam (Bachplein, Oost), Sliedrecht (Oost), Spijkenisse (De Gaarden, Schiekamp-Hoogwerf, Vriesland-Grasbuilt), Stichtse Vecht (Maarsse: Zandweg-Oostwaard), Terneuzen (Koewacht), Tilburg (Kruiden en Kleurenbuilt, Berkel-Enschot, Besterd, De Blaak, De Reit, Het Zand, Reeshof, Wandelbos, Zorgvlied), Venlo Tegelen, Vettenoortseppolder, Vlaardingen (Holy, VOP, West), Voorburg ('t Loo, Oranje), Westland ('s Gravenzande, De Lier, Kwintsheul, Maasdijk, Monster, Wateringen Kern), Woensdrecht (algemeen, Huijbergen, Putte), Zaanstad (Rosmolenbuilt), Ze-

venbergen (Oud Oost), Zoetermeer (Palenstein, Rokkeveen en Seghwaert-Noordhove).

We hebben te weinig informatie over de precieze locatie van de buurtwachten om precieze uitspraken te doen over kenmerken van de wijk waarin men actief is. Om toch een indruk te krijgen van het soort wijken kunnen we kijken naar de gemiddelde woningwaarden in de betreffende wijken. In bijlage 1 zijn alle buurtwachten opgenomen. Uit de betreffende tabel blijkt dat in de twintig procent buurten uit het onderzoek met de laagste woningwaarden de gemiddelde WOZ-waarden variëren tussen 101.000 en 168.000. Het gaat om de buurten in Den Haag (Moerwijk, Morgenstond, Bouwlust Vrederust, Waterwijk, Mariahoeve, Duindorp Scheveningen), Rotterdam (Hordijkerveld, Reyeroord, Groenenhagen), Schiedam (Oost en Bachplein), Spijkenisse (De Gaarden, Vriesland-Grasbuurt), Capelle aan den IJssel (Florabuurt), Dordrecht (Sterrenburg-Oost), Leidschendam (De Heuvel), Lelystad (Waterwijk, Stadshart en Kamp), Heerlen (Nieuw-Beersdal), Zoetermeer (Palenstein), Tilburg (Het Zand) en Zaanstad (Rosmolenbuurt). Opvallend aan deze opsomming van de 'armste' buurten is de hoge mate van stedelijkheid van deze buurten en de relatieve oververtegenwoordiging van de regio Rotterdam.

De bovenste twintig procent van 'rijkste' buurten kent gemiddelde WOZ-waarden tussen de 261.000 en 436.000. Het zijn de buurten met de buurtwachten in de gemeente Westland (Monster, Wieringen, Maasdijk, 's Gravenzande, De Lier en Kwintsheul), Den Haag (Kraayenstein en Lanen en Dijken), Woensdrecht (Huijbergen), Pijnacker (Klapwijk), Albrandswaard, Naaldwijk, Lopik, Tilburg (Zorgvlied, Berkel-Enschot en De Blaak), Midden Delfland Maasland, Maarssen (Zandweg-Oostwaard), Dongen (Vaart), Hoorn (Koepoortsweg), Oisterwijk, Ouddorp en Hilvarenbeek (Baarschot). Hier valt de oververtegenwoordiging van buurtwachten in het Westland op en het minder stedelijke karakter van de betreffende buurten.

Zowel grote, middelgrote en kleine steden en dorpen zijn in de lijst met buurtwachten vertegenwoordigd. Gemeenten in het westen en zuiden van Nederland zijn relatief oververtegenwoordigd. Of dat komt door een afwijkende respons of door lagere aantallen buurtwachten daar kan niet worden vastgesteld. In Bergen op Zoom, Den Haag, Rotterdam en Vlaardingen zijn relatief veel buurtwachten actief. Die buurtwachten worden veelal op centraal (lokaal) niveau gecoördineerd.

Wie neemt het initiatief tot een buurtwacht?

Burgers in buurtwachten hebben in 57 procent van de gevallen uit eigen beweging de kwestie van publieke veiligheid in hun buurt opgepakt. In 28 procent van de gevallen is de politie (14 procent), gemeente (10 procent), welzijnswerk (3 procent) of een combinatie van instanties (9 procent) initiatiefnemer, waarna de burgers zelf of in overleg met politie of gemeente teams samenstellen en aan de slag gaan. In acht van de honderd gevallen nemen bewoners en instanties gezamenlijk initiatief. In alle gevallen is er vroeg of laat sprake van overheidsbemoeienis, hetzij op initiatief van bewoners zelf, bijvoorbeeld bij een verzoek om financiële ondersteuning, begeleiding of training, of op initiatief van de gemeente of de politie.

Als aanleidingen voor het vormen van een buurtwacht wordt een scala aan redenen genoemd. Soms zegt men er expliciet bij dat het preventie gaat. Zaken als inbraken hoeven m.a.w. niet daadwerkelijk (vaak) te worden gepleegd om toch de aanleiding te vormen om preventief te handelen, bijv. als men weet dat in een naburige buurt wel (veel) wordt ingebroken. Het vaakst genoemd wordt overlastgevend (en in mindere mate) crimineel gedrag van jongeren door rond te hangen, drugs te gebruiken en te verhandelen of 's nachts overlast te veroorzaken vóór of na het stappen (32 keer genoemd). Op de tweede plaats komen inbraken, vooral in woningen, maar ook in auto's (24 keer). Verbetering van de veiligheid en/of leefbaarheid worden vaak in één adem genoemd (resp. 15 en 14 keer) en vandalisme of het plegen van vernielingen is 10 keer gemeld. Tegengaan van criminaliteit als zodanig wordt slechts 6 keer genoemd en verbetering van het veiligheidsgevoel 8 keer. Naast deze hoofdcategorieën worden als aanleiding (minder dan 6 keer) genoemd: verloedering/algehele achteruitgang, troep/zwerfvuil/kapot straatmeubilair, brandstichting, drugs (niet expliciet gerelateerd aan jongeren), sociale spanningen, diefstal en sociale motieven. Bij teams in Bergen op Zoom bestaat de motivatie om een buurtwacht te starten tevens uit het feit dat problematiek zich verplaatst naar buurten waar nog geen buurtwacht actief is (bijvoorbeeld Bergen op Zoom - Oscar van Hemel).

De initiatieffase bleek voor wat betreft het object van de buurtwacht uiteindelijk niet erg van belang voor de wijze waarop een buurtwacht zich verder ontwikkelde. Alle factoren die men noemt als aanleiding voor de oprichting noemt men ook als het object van de buurtwacht.

2.2 Wie neemt aan buurtwachten deel en waarom?

Doelstellingen van buurtwachten lopen uiteen. Voorop staat bij de meeste buurtwachten het terugdringen van overlastgevend gedrag en in mindere mate criminaliteit. Het vergroten van gevoelens van veiligheid is een bredere doelstelling die voor buurtwachten in het algemeen geldt. Doelstellingen van de individuele deelnemers aan buurtwachten variëren van het concreet willen bijdragen aan een betere buurt tot het uiten van onvrede over andere bewoners of het leggen van nieuwe sociale contacten.

Deelnemers aan buurtwachten, en vooral diegenen die de drijvende krachten vormen achter buurtwachten, zijn vaak oudere bewoners die bepaald gedrag van andere bewoners in de woonomgeving als overlastgevend, crimineel of bedreigend definiëren en daaraan iets willen doen. Het gaat in vrijwel alle gevallen – in ieder geval bij de initiatiefnemers – om mensen die van zichzelf al een alerte houding hebben aangenomen ten aanzien van de buurt, zo blijkt uit de interviews. De wil om een verandering te bewerkstelligen gaat voor hen niet gepaard met een exclusieve rol voor de politie op het gebied van lokale publieke veiligheid. Inschattingen over een tekort bij de politie – aan capaciteit, kennis of vaardigheden – verschillen bij de initiatoren, maar in bijna alle gevallen willen zij een aanvullende rol vervullen ten opzichte van het reguliere politiewerk.

De meest voorkomende oorzaak van het feit dat een buurtwacht is opgericht betreft aanhoudende overlast in de woonomgeving door jongeren, bijvoorbeeld in de vorm van het lastigvallen van voorbijgangers, het veroorzaken van geluidsoverlast, het plegen van vernielingen, rommel maken e.d. Bij een groot deel daarvan is tevens sprake van criminele activiteiten of het vermoeden daarvan, zoals brandstichtingen of handel in drugs. Op een gegeven moment is voor sommige burgers dan de maat vol:

“Bij ons voor op het pleintje was veel overlast van jongeren. Er was herrie en er werden drankflessen kapot gegooit. Ook werd er veel vernield. Dat irriteerde me.” (deelneemster, Vlaardingen, 49 jaar)

“Op een gegeven moment had de jeugd een lantaarnpaal opengemaakt en met de draden daarvan een hek van het kinderspeeltuintje onder stroom gezet. Dat was voor mij de druppel.” (deelnemer, Albrandswaard, 58 jaar)

Een bijna net zo belangrijke oorzaak vormen inbraken en - in veel mindere mate - brandstichtingen. Bij een klein deel van de buurtwachten is sprake van een combinatie van overlast én inbraken of brandstichtingen. Een wijkagent en een deelnemer aan een buurtwacht zeggen daarover respectievelijk:

“De voorzet komt van mij. Er was een inbraakgolf en hier heb ik toen een stuk over geschreven op de wijkwebsite. Ik heb geopperd dat buurttoezicht een goed idee zou kunnen zijn. Op grond hiervan kreeg ik enthousiaste reacties.” (wijkagent in Albrandswaard)

“Mensen die we op straat spreken zijn vooral bang voor inbraak. Er gaan golven van inbraken door de stad heen. Men denkt niet dat het buurtbewoners zijn die dat doen.” (deelnemer in Lelystad, Kamp)

In om en nabij de helft van de gevallen spreken de oprichters van een acute aanleiding om een buurtwacht op te richten. Bij om en nabij een kwart wordt een buurtwacht opgericht uit preventieve overwegingen. (Van de overige is dit niet bekend). Golven van inbraken en (in mindere mate) brandstichtingen leveren in de regel tijdelijke buurtwachten op, terwijl situaties van structurele overlast (in dorpen net zo goed als in steden) aanleiding vormen voor buurtwachten die langere tijd blijven bestaan.

Ongeregeldheden rondom Oud en nieuw vormden destijds bijvoorbeeld de aanleiding voor bewoners in Voorburg om een nachtwacht op te richten. Bewoners waren er tijdens de feestdagen bang om door hun wijk te lopen. Dergelijke overlast door jeugd op bepaalde dagen of tijdstippen, zoals op uitgaansavonden of tijdens feesten, kan zulke serieuze vormen aannemen dat, ondanks de niet-dagelijkse terugkerende aard, er toch aanleiding is om aan een structurele oplossing te werken:

“Op avonden van examenfeesten is de overlast echt enorm. Hier in de straat worden honderden fietsen neergezet en dan lopen ze hier door de straat naar de discotheek. En 's nachts komen ze dan terug met herrie. Er is wel eens wat uit de hand gelopen tussen bewoners en jeugd. Er is wel eens een man met een stok naar buiten gegaan en die heeft er een stuk of tien weggeslagen. Als ik die kracht had, dan zou ik dat ook wel een paar keer hebben gedaan.” (bewoner-winkelier, Lopik)

Uitgaansjeugd in het dorp plaste na het uitgaan tegen de winkelgevel van deze winkelier. Hij is blij dat er een buurtwacht is gekomen:

“We hebben enorm veel overlast gehad, omdat ik met een man samenwoon. (...) Toen is er extra politie geweest en daarna de nachtwacht. De nachtwacht is veel alerter dan de politie. (...) Als dat team er niet was, dan zou het echt uit de hand lopen. De politie kon het gewoon niet aan.”

2.3 De buurtwacht als product van sociale buurtrelaties en persoonlijke daadkracht

Motieven van burgers om aan een buurtwacht deel te nemen zijn zoals we zagen heel wisselend. Vaak gaat het om een combinatie van persoonlijk ervaren overlast en irritatie, klachten en kwetsbaarheid van anderen en vormt een concreet incident de directe aanleiding om actie te willen ondernemen. Deelnemers van buurtwachten zeggen vaak zoets als: “Als anderen dan niet actief worden, dan moet ik het zelf maar doen.” In de regel zijn de trekkers van buurtwachten sociaal actieve bewoners. Zij onderhielden ook vóór hun buurtwachtdeelnemers al veel sociale relaties in de buurt. Het zijn vaak diegenen die houden van sociaal contact die ook naar voren treden om te gaan surveilleren:

“(I:) Wat vormde voor u de voornaamste aanleiding om deel te nemen aan de buurtwacht? (R:) Nieuwsgierigheid van mijn eigen persoontje. Ik had niets iets ergs rond mijn huis om daar nu het voortouw in te nemen. Misschien dat ik zo in elkaar zit. Ik vind het gewoon leuk om sociaal bezig te zijn in de buurt. Op wat voor manier maakt mij niet uit.” (deelnemer in Lelystad, Kamp).

Het feit dat anderen niet willen of het niet aandurven om andere bewoners aan te spreken op hun gedrag, vormt voor velen een sterke motivatie om zelf actief te worden. Een citaat als het onderstaande is typerend voor hoe de meeste buurtwachten over medebewoners praten:

“Ik denk dat er toch de angst in zit van ‘als ik iemand aanspreek dan krijg ik een klap voor mijn kop’.” (deelnemer in Lelystad, Kamp)

Het zijn niet voor niets juist diegenen die zich in sociaal opzicht goed kunnen redden die uiteindelijk de stap zetten om aan een buurtwacht deel te nemen. Het gaat veelal om bewoners voor wie deelname aan een buurtwacht misschien zelfs min of meer vanzelfsprekend is.

“Ik doe het zó met hart en ziel. Ze noemen mij ook Majesteit intussen, ook alle agenten. Het valt of staat ook met een goede leider. (...) Het kost mij ook geen moeite. Ik zit zo gewoon in elkaar. Je moet ook persoonlijke aandacht geven aan de teamleden. We hebben al twee keer een begrafenis gehad. We gaan dan met het hele team. Ook de wijkagent gaat mee. Dat is heel erg belangrijk, dat kweekt goodwill bij de mensen.” (deelneemster in Lopik, 64 jaar).

De persoonlijke daadkracht van deelnemers aan buurtwachten speelt daarnaast ook een belangrijke rol:

“Ik ken een aantal mensen uit de groep van gezicht. Ik heb de indruk dat de mensen die meelopen een bepaalde persoonlijkheid hebben die voor overwicht kan zorgen. Dat zij dreigende overlastsituaties durven voorkomen door mensen aan te spreken.” (buurtbewoner in Papendrecht)

Anderen kunnen daarentegen vanwege hun sociale rol in de gemeenschap juist beter niet meedoen aan de buurtwacht. Zij kennen weliswaar veel mensen, maar dat is meer het gevolg van hun rol in de gemeenschap dan van hun specifieke sociale kwaliteiten:

“De mensen hier, het lijkt wel of ze allemaal slapen. Alsof er geen kracht is om je buurt mooi en sterk te maken. (...) (I:) Heeft u zelf overwogen om deel te nemen aan het team? (R:) (...) Ik heb ook een winkel, dan weten ze wie je bent. Daar kun je last mee krijgen. Dus is het een bewuste keuze om niet mee te lopen.” (bewoner-winkelier in Lopik)

Eigen kwetsbaarheid of angst om slachtoffer te worden speelt geen grote rol in de persoonlijke motivatie om deel te nemen aan een buurtwacht (Hope, 1988; cf. Rosenbaum, 1987). Dat is begrijpelijk als we de deelnemers aan buurtwachten beschouwen als mensen met een hoge mate van ‘self-efficacy’, te vertalen als persoonlijke daadkracht (Bandura, 1982). Mensen met persoonlijke daadkracht weten van zichzelf dat zij voldoende greep op hun dagelijkse omgeving hebben om zich veilig te kunnen voelen in bijzondere omstandigheden. Voor hen is de gedachte aan slachtofferchap min of meer vreemd, mits zij in de omstandigheden verkeren waarin zij ook daadwerkelijk daadkrachtig kunnen zijn. Andersom vormt bij één van onze respondenten persoonlijke kwetsbaarheid een reden om *niet* deel te nemen aan een buurtwacht. De zoon van deze bewoner ligt in de clinch met andere wijkbewoners, waar-

door er angst bestaat voor represailles als vader deel zou gaan uitmaken van een buurtwacht.

Hoe buurtwachten zich vormen - wie er bijvoorbeeld wel aan deelnemen en wie niet - kan opgevat als de resultante van specifieke sociale verhoudingen in de buurt en de institutionele context. Dat laatste is minder van belang als het een initiatief betreft van bewoners waar de politie en/of gemeente niet sterk bij aan zijn getakt, maar wel als het om een buurtwacht gaat die sterk van 'onderop' uit de wijk is ontstaan. Hoe de verhoudingen tussen buurtbewoners liggen, wordt bijv. duidelijk als het gaat om het aanspreken van anderen op straat, vooral diegenen die overlast veroorzaken. Buurtwachten die goed zijn ingebed in de informele sociale structuur van de wijk bestaan verhoudingsgewijs wat vaker uit bewoners die er niet voor terugdeinzen anderen aan te spreken op hun gedrag. Vaak verwonderen zij zich over het feit dat anderen dat aanspreken niet óók doen:

"Mijn buurman en ik zijn de enigen die ergens wat van zeggen. (...) Ik denk dat ze bang zijn elkaar aan te spreken. Ze zijn bang voor de reacties." (deelneemster, Vlaardingen, 49 jaar).

Zij legitimeren zichzelf nogal eens door te wijzen op deze aanvullende rol ten opzichte van andere bewoners. Die blijven volgens hen in gebreke.

"Er is overlast van hangjongeren, maar mensen spreken ze absoluut niet aan. (...) Ja, dat doe ik zeker wel. (...) Dat geldt voor alle leden die wij hebben." (deelneemster, Naaldwijk, 39 jaar)

Omdat veel buurtwachten in tegenstelling tot hun buurtgenoten de veroorzakers van overlast wél benaderen, durven sommige, veelal oudere, bewoners zich weer gemakkelijker op straat te begeven. Iemand zegt bijvoorbeeld nu weer naar koopavonden te gaan. Het is volgens de buurtwacht in Naaldwijk daarom hard nodig dat bewoners elkaar aan durven te spreken. Juist om eventuele ontsporingen vóór te zijn:

"Buurtbewoners worden wel eens ontzettend boos op de jongeren, dan wordt er gescholden. Er zijn ook bewoners die de jeugd wel eens een pak rammel hebben gegeven. Ik denk echter dat dit alleen gebeurt als mensen te lang hebben gewacht om de jeugd aan te spreken. Dit durven bewoners niet." (idem).

We zien dus dat de motivatie om deel te nemen aan een buurtwacht deels terug te voeren lijkt te zijn op de sociale positie die iemand inneemt in een lokale gemeenschap. De trekkers van een buurtwacht zijn vaak mensen met veel sociale contacten en een sterke persoonlijke daadkracht die er niet voor terugschrikken om medebewoners aan te spreken, hetzij of zij mee willen patrouilleren in de buurt, hetzij of zij hun (overlastgevende) gedrag willen aanpassen. Zij weten zich gesteund door de hulp van anderen uit hun sociale netwerk in het geval zij door de actieve sociale controle die zij uitoefenen met andere bewoners in conflict zouden raken.

2.4 De buurtwacht op initiatief van formele instanties

In hoeverre nemen niet bewoners zelf, maar formele instanties het voortouw voor buurtwachten? Uit onze analyse blijkt dat burgers in ruim de helft van de gevallen zelf het initiatief nemen om een buurtwacht op te richten. In iets minder dan de helft van de gevallen is de gemeente of politie initiatiefnemer. Soms worden bewoners pas actief als zij door de gemeente of politie op het idee worden gebracht deel te nemen aan een door hen opgestarte buurtwacht. In andere gevallen onderneemt de gemeente of de politie actie na door bewoners te zijn benaderd.

“Vanuit het gemeentebestuur werd aan mij gevraagd of ik wilde kijken of buurtpreventie iets is voor onze gemeente. Ik ben gaan kijken bij andere gemeenten, tot ik iets passends vond voor onze gemeente. We hebben de wijk uitgenodigd en daar een toelichting gegeven. (...) De aanleiding was de terugtrekkende situatie van de politie. Zij doen niet meer alles wat ze vroeger deden, maar kijken echt naar de kerntaken zoals criminaliteit.” (medewerker gemeente Vlaardingen)

Zo’n gemeentelijk initiatief is soms net het laatste duwtje dat bewoners nodig hebben:

“De bewoners hebben eerder ook wel gevraagd of het een mogelijkheid zou zijn om een team te starten.” (idem)

Ook het buurtpreventieteam in Albrandswaard bijv. is er gekomen nadat de politie het als mogelijke oplossing aandroeg voor problemen met jeugd. In 2006 werd er een jongerencentrum gesloten en hing een aantal van de jongeren rond op straat, waar zij vernielingen pleegden en brandjes stichten. Na een consult met een wijkagent die

betrokken was bij een buurtwacht in Bolnes stonden 24 vrijwilligers klaar om mee te doen. In Vlaardingen is er zelfs een speciale coördinator aangesteld om de vorming van buurtwachten te regelen. Daar geeft de gemeente een duidelijk signaal af zelf het initiatief te willen nemen. Ook in Bergen op Zoom en in Den Haag, steden met relatief veel buurtwachten, speelt de gemeente een belangrijke initiërende rol.

2.5 Conclusie

Er waren in 2012 in Nederland waarschijnlijk zo'n twee- á driehonderd buurtwachten actief, verspreid over arme buurten, middenklasse- en welgestelde buurten. In een aantal middelgrote en grote steden komen grotere aantallen voor. Dat komt omdat er dan vaker op centraal niveau wordt gecoördineerd en/of omdat men bang is voor een waterbedeffect: dat het werk van de buurtwacht op de ene plek er toe leidt dat problemen verschuiven naar een andere plek. Buurtwachten worden in de meeste gevallen door bewoners zelf opgericht, meestal vanwege overlast veroorzaakt door jongeren of door inbraken in de buurt. Grofweg zijn er twee voedingsbodems voor het ontstaan van bodems: enerzijds is het sociaal kapitaal van individuele bewoners die over voldoende sociale daadkracht beschikken om anderen in de wijk te mobiliseren of aan te spreken op hun gedrag. Anderzijds neemt de politie of gemeentelijke overheid het initiatief om een buurtwacht op te starten, veelal omdat zij over succesvolle voorbeelden elders hebben gehoord.

3. WAT DOEN BUURTWACHTEN?

3.1 Functies van buurtwachten

Dit onderzoek gaat alleen over buurtwachten die stelselmatig patrouilleren. We hebben dus geen teams opgenomen die vanuit huis de buurt helpen te bewaken of waar een algemene oproep is gedaan aan burgers om extra goed op te letten en verdachte omstandigheden aan de politie door te geven (zoals in de Engelse *neighbourhood watch* programma's het geval is). De meeste buurtwachten die we hebben geïnventariseerd surveilleren zo'n drie keer per week, of vaker als er veel onrust is in een buurt. Vaak loopt men met twee of drie man. Gemiddeld zijn per buurtwacht 29 personen actief. In de regel betreft het tussen de 20 en 25 deelnemers. De meeste buurtwachten lopen in hun eigen buurt. Er is echter ook een aantal dat bewust in een andere, veelal aanpalende, buurt surveilleert.

“Alle [deelnemers aan] buurtwachten wonen in een ander gedeelte van de wijk. (...) Ze proberen om niet in hun eigen gedeelte te lopen, maar juist in een ander gedeelte. Omdat ze het gevoel hebben dat ze autoriteit hebben doordat ze in een blauwe jas lopen. En ze het risico lopen om de relatie met de burens te verstoren.” (deelnemer in Lelystad, Waterwijk)

De meeste buurtwachten surveilleren op vaste tijdstippen, maar er zijn ook teams die op wisselende tijdstippen lopen:

“Ik doe geen concrete uitspraken over tijdstippen en straten waar het team loopt en dat doen we geen van allen. Niemand weet hoe lang en waar het team precies loopt. Dat is onze kracht. Dit zorgt er voor dat mensen een gevoel van veiligheid krijgen. Ze hebben het gevoel dat het team altijd aanwezig is.” (medewerker van gemeente Vlaardingen).

De aard van activiteiten die buurtwachten zeggen te doen loopt zeer uiteen:

- De buurtwacht ('buurtpreventieteam') in Angerlo signaleert tijdens haar rondes onregelmatigheden, praat met bewoners en geeft opvallende zaken door aan de politie of gemeente.

- In Maarssen spreekt een buurtwacht ('signalerings-team Zandweg-Oostwaard') jongeren aan die overlast veroorzaken, ruimt zwerfafval op, spreekt hondenuitlaters aan, waarschuwt autobezitters op nog brandende autolampen, houdt een oogje in het zeil bij festiviteiten in de wijk, begeleidt jongeren van jaarlijkse feesten door de wijk naar het centrum van het dorp, doet meldingen van verdachte situaties, verhindert pogingen tot inbraak, geeft signalementen door en maant snelheidsovertreders tot rustiger rijden.
- Een buurtwacht ('buurtpreventieteam De Omloop') in Bergen op Zoom heeft ook een breed scala aan functies: bewoners attenderen op inbraakgevoeligheid, aanspreken van overlastgevende jongeren, voorkomen van vandalisme, signaleren van drugsoverlast en overlast tijdens Oud & Nieuw, signaleren van kleine onregelmatigheden, zoals fout geparkeerde auto's of vuil op straat, het geven van voorlichting en het bieden van inzet tijdens verkeersacties.
- De Nachtpreventie Laak in Den Haag houdt naast haar vaste rondes ook toezicht, zowel bij kleinschalige activiteiten zoals buurtfeesten als bij grootschalige evenementen zoals (internationale) voetbalwedstrijden. Een aantal buurtwachten, zoals ook deze, is speciaal opgericht vanwege overlast van uitgaanspubliek.

Veruit de meest voorkomende activiteit die buurtwachten noemen is het signaleren van onregelmatigheden (35 keer). Over wat er met die signaleringen gebeurt is men verder weinig open, d.w.z. men meldt het niet vanzelf. Het preventieve aspect, het zichtbaar aanwezig zijn, de surveillance als zodanig, is de tweede belangrijke functie (26 keer genoemd), gevolgd door aanspreken/corrigeren (21 keer). Het informeren van burgers, bijv. over inbraak- of brandpreventie, is de vierde genoemde functie (11 keer). Naast deze 'hoofdfuncties' noemt men nog het begeleiden of assisteren bij evenementen en controles e.d., het doorgeven van klachten, het verbeteren van de sociale omgang tussen mensen en het opruimen van afval.

Deze activiteiten van buurtwachten overziend kunnen we vier categorieën definiëren die we hierna zullen uitwerken, te weten preventie, signalering-opsporing, interventie en informeren-verbinden. In de tabel hieronder is aangegeven welke activiteiten we in de casussen per categorie aantreffen:

Tabel 1. Functies van buurtwachten

<p>Preventie</p> <ul style="list-style-type: none">• Zichtbaar aanwezig zijn en daarmee afschrikken van potentiële veroorzakers van overlast en criminelen, vooral 's avonds en/of 's nachts <p>Signalering en opsporing</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapporteren van rommel op straat of kapot straatmeubilair• Doorgeven van verdachte kentekens, bijvoorbeeld in verband met drugsdealers• Signaleren van spijbelende jeugd of 's avonds laat buitenspelende jonge kinderen <p>Interventie</p> <ul style="list-style-type: none">• Aanspreken van overlastveroorzakers op notoire hangplekken, in winkelcentra of uitgaanscentra• Aanspreken van de ouders van overlastgevende jongeren• Bewoners wijzen op slecht afgesloten ramen en deuren of andere inbraakbevorderende factoren• Regelen van verkeer, bijvoorbeeld tijdens Sinterklaas of andere evenementen• Naar huis begeleiden van dronken jeugd• Arresteren van (bijvoorbeeld winkel-/fiets) dieven• Café-eigenaren aanspreken op overschrijding van sluitingstijd <p>Informereren en verbinden</p> <ul style="list-style-type: none">• Praatje maken; horen wat er speelt• Aanspreekbaar zijn voor buurtbewoners en hun klachten of meningen doorgeven aan politie of gemeente• Bieden van een luisterend oor voor bewoners die zich onveilig voelen• Voorlichten van bewoners over preventieve maatregelen, over de buurtwacht zelf of over procedures bij gemeente en politie

Naast deze primaire functies doen buurtwachten soms nog andere activiteiten, zoals met elkaar of met veiligheidspartners vergaderen en volgen zij vaak ook één of meerdere trainingen.

3.2 Preventie

In algemene zin kan een buurtwacht proberen problemen in de wijk vóór te zijn door verdachte situaties te observeren ('laagdrempelige signalering') en die aan de politie of de gemeente te rapporteren. Die kan op haar beurt interveniëren, waarop de buurtwacht weer kan helpen met monitoren en na kan gaan of het probleem is opgelost. Het is echter niet moeilijk voor te stellen dat een buurtwacht die niet gericht signaleert of mensen aanspreekt toch een grote preventieve werking kan hebben. Belangrijk in dit opzicht is vooral het simpele feit dat buurtwachten in de openbare ruimte aanwezig zijn. Buurtwachten zijn (in deze visie) van belang omdat ze er *zijn*, niet zozeer om wat ze *doen*. Deze functie is niet toevallig tevens één van de belangrijkste functies van de politie. Van buurtwachten gaat net als van de politie zelf als het ware een 'autonome' preventieve werking uit. Het simpele feit dát burgers zich op straat begeven met als doel om de buurt extra in de gaten houden, zal sommige criminelen ervan weerhouden in een woning in te breken of notoir vervelende hangjongeren er wellicht toe aanzetten naar een andere hangplek uit te kijken. Er is sprake van 'victimization deterrence': deze belangrijke criminologische theorie gaat er vanuit dat slachtofferschap kan worden voorkomen als de politie, of in dit geval burgers, actief surveilleren. Een buurtwacht kan bijvoorbeeld een dempende werking hebben op agressief gedrag van bewoners jegens de veroorzakers van overlast of anderen met boze bedoelingen. Hun aanwezigheid kan voorkomen dat de vlam in de pan slaat.

Voor de buurtwacht die door bewoners als een verlengstuk wordt beschouwd van bestaande informele sociale controleprocessen in de buurt geldt bovenstaande redenering nog sterker. Overlastgever en buurtwachtlid kennen elkaar, al is het opervlakkig of via via. Haar impact berust voor een deel op de publieke familiariteit tussen buurtbewoners. Blokland (2009) liet zien dat het inschatten van anderen beter verloopt in buurten waar men elkaar geregeld en op min of meer vanzelfsprekende wijze in de openbare of semi-openbare ruimte ontmoet (zoals in bibliotheken, buurthuizen, buurtwinkels e.d.). Vooral in stedelijke omgevingen en met name in buurten met een hoge omloopsnelheid van de bevolking (c.q. korte woonduur) kent men elkaar onvoldoende om die inschatting goed te kunnen maken. Het ontbreekt er aan

publieke familiariteit: het vermogen om van andere aanwezigen in de openbare ruimte aan te geven of zij te vertrouwen zijn of niet. Het is in deze opvatting dus niet zozeer de sociale controle die de veiligheid in de buurt vergroot, maar de mate van publieke familiariteit. Als deze redenering klopt heeft dat grote gevolgen voor de impact van buurtwachten op het gedrag van anderen en voor de mogelijkheden om hun rol uit te breiden van preventie naar interventie (zie par. 3.4).

3.3 Signalering en opsporing

Buurtwachten kunnen de politie helpen bij het signaleren en eventueel opsporen van overlastgevend en crimineel gedrag. In Den Haag vraagt de politie aan een buurtwacht bijv. om te letten op auto's met Poolse kentekens waarin wordt overnacht. Als de buurtwacht die signaleert, geeft ze dat direct aan de politie door. Ook in Baarschot geeft het buurtpreventieteam verdachte kentekens door aan de politie. Volgens de bewoners zijn er mede als gevolg daarvan ook personen aangehouden. Buurtwachten in Vlaardingen en Lelystad noteren op verzoek van de politie kentekens van voertuigen van drugsdealers. Ook tijdstippen waarop die auto's in de wijk aanwezig zijn geven bewoners door aan de politie. De buurtwacht in Albrandswaard heeft daarnaast naar eigen zeggen dertien wietplantages opgespoord.

“We letten op veiligheid in de paden, geen rotzooi achter in de doorgangen - die veiligheid. We houden wel eens een bepaalde straat of hoek in de gaten in opdracht van de politie, maar doen niks anders dan signaleren en noteren.”
(deelnemer in Waterwijk en Landerijen, Lelystad, 67 jaar)

Buurtwachten kunnen door hun surveillance dus worden ingezet om bij te dragen aan de opsporingstaak van de politie. De signalering van verdachte personen of voertuigen, hoe belangrijk dat ook gevonden wordt, blijkt in de praktijk echter ondergeschikt aan het signaleren van minder zwaarwegende onregelmatigheden in de fysieke openbare ruimte. Veel groepen signaleren nauwelijks, of alleen incidenteel, verdachte personen, spijbelende of 's avonds laat opblijvende jeugd. Dat komt waarschijnlijk omdat die in de meeste wijken simpelweg weinig voorkomen of niet worden opgemerkt.

Veel vaker is er iets te melden over de staat waarin de openbare ruimte verkeert. De theorie van de 'broken windows' geeft aan dat kapot straatmeubilair (lantaarnpalen, stoeptegels e.d.) en rommel op straat bijdragen aan overlast, criminaliteit

en een gevoel van onveiligheid, waardoor het signaal wordt afgegeven dat de sociale controle in gebreke blijft (Wilson & Kelling, 1982). Veel buurtwachten richten zich primair op deze categorie van overlast, niet alleen om de openbare ruimte schoon te houden, maar ook om te voorkomen dat ze gaan dienen als hangplekken of plekken waar wordt gedeald. Door te 'schouwen' nemen buurtwachten als bijvangst vervolgens ook andere onregelmatigheden waar. Ook al levert surveillance gericht op criminaliteit en overlast in de praktijk dus niet altijd verdachten op, schouwende burgers vormen voor de overheid een nuttig instrument. Al was het maar omdat de burgers die schouwen ook op andere momenten dan hun rondes door de wijk van medebewoners informatie kunnen krijgen die aan formele instanties doorgegeven kan worden.

In de praktijk is het signaleren van overlast of criminaliteit veelal eerder bijvangst dan het primaire doel van de surveillance. Naast het feit dat in veel buurten nou eenmaal niet aan de lopende band misstanden plaatsvinden komt dat ook omdat de precieze doelstelling van veel buurtwachten niet precies duidelijk is. Verbetering van leefbaarheid en veiligheid zijn bijv. veelvuldig door bewoners, buurtwachten en door beleidsmakers genoemde doelstellingen van actieve burgerparticipatie, maar het is vaak lang niet duidelijk wat beide begrippen precies betekenen. Die onduidelijkheid zien we terug bij de rol van buurtwachten in signalering en opsporing. Wat horen buurtwachten nu eigenlijk te signaleren? Zijn de gebouwde omgeving en de personen die zich in de openbare ruimte even belangrijk om te observeren of zit daar verschil tussen? Gaat het bij die laatste categorie zowel om mensen die zich 'asociaal' gedragen, mensen die dat zouden kunnen doen (d.w.z. die aan een risicoprofiel voldoen), als om 'bekenden' van de politie?

3.4 Interventie

Een aantal buurtwachten afficheert zich uitsluitend als preventief, omdat zij zich zeggen te beperken tot observeren en rapporteren. Voor sommigen is hun gevoel van verantwoordelijkheid echter zo sterk dat zij zich niet willen beperken tot pure preventie, maar veel directer de situatie op straat willen beïnvloeden:

"Ik vind ook dat ik best mijn buurjongen mag aanspreken over het feit dat hij een blikje op straat gooit. Of over het feit dat hij iemand uitmaakt voor rotte vis." (deelnemer in Lelystad-Kamp)

Het is deze functie die veel stof doet opwaaien in discussies over buurtwachten, omdat ze verder gaat dan de traditionele signaleringsfunctie waarmee burgers een bijdrage kunnen leveren aan de politie. Sommigen vinden om formele redenen dat buurtwachten beter niet kunnen interveniëren. De deelnemer aan een buurtwacht staat immers niet in een hiërarchische verhouding tot de andere burger. Die kan de buurtwacht eenvoudigweg wijzen op het feit dat hij net zo goed burger is als hem. Dat ligt mogelijk wat eenvoudiger als de buurtwacht bestaat uit mensen die in de wijk goed bekend zijn. In een omgeving waarin elkaar aanspreken normaal wordt gevonden, wordt mogelijk minder belang gehecht aan de hiërarchische verhouding tussen bewoners dan aan de kwaliteit van het argument.

Het bekendste geluid tegen interveniërende buurtwachten is dat zich gewelddadige situaties in de buurt kunnen voordoen als gevolg van één of meerdere interventies. Buurtwachten zouden zich daarbij mogelijk op bepaalde bevolkingsgroepen kunnen richten, of die bevolkingsgroepen zouden zich juist mogelijk met geweld tegen de buurtwacht kunnen keren of represailles kunnen nemen. In hoofdstuk vijf gaan we dieper in op de gevolgen die buurtwachten kunnen hebben. Veel politiefunctionarissen zijn geen voorstander van buurtwachten die aan interventies doen, waarmee de algemene houding van de politie tegen dit soort buurtwachten als zeer terughoudend kan worden gekenmerkt. Desalniettemin zijn er veel voorbeelden van buurtwachten die op deze manier opereren.

In interveniërend opzicht kan de buurtwacht verschillende dingen doen. Buurtwachten kunnen overlastsituaties proberen te reguleren, zoals de buurtwacht in Halsteren die helpt het verkeer te regelen tijdens festiviteiten. Of die in Lopik waar de buurtwacht haar rondes doet op de avonden dat de jeugd uitgaat. Daar vervult de buurtwacht de rol van een soort 'gebiedshost', zoals die ook professioneel worden ingezet in sommige uitgaansgebieden om agressieve situaties te sussen:

“Om drie uur gaat de discotheek dicht. (...) Dan is er veel herrie als de jeugd bij de bussen verzamelt. Ze hebben natuurlijk ook allemaal gedronken en dan gillen en schreeuwen ze. (...) Het team blijft er omheen lopen en houdt alles in de gaten. Wij observeren, corrigeren en spreken ze aan. We hebben een vriendelijke rol. We krijgen ook wel vragen om bij andere evenementen actief te zijn. Maar dat doen we niet. We zijn vrijwilligers en geen beveiligingsbedrijf. We lopen ook nog examenfeesten, dat is echt een ramp voor het dorp.

Dan lopen er vier en fietsen er twee [leden van de buurtwacht].” (deelneemster, Lopik, 64 jaar).

Daarbij hoort dan ook het thuisbrengen van dronken jeugd na afloop van een feest:

“In iedere groep zit ook een vrouw die de dronken meisjes zo nodig naar huis kan brengen. Als mannen dat doen, dan krijg je toch al snel verhalen.” (idem)

Een veel voorkomende, maar volgens veel respondenten ook risicovolle interventie bestaat er uit anderen aan te spreken op hun gedrag. Dat gaat in de praktijk het beste als men elkaar kent. Een buurtwacht kan bepaalde groepen jongeren soms gemakkelijker en doeltreffender aanspreken op hun gedrag dan de politie⁴:

“We gaan een praatje aan. Deze jongeren hebben liever met ons te maken dan met de politie, want die bekeurt.” (deelneemster, Voorburg, 49 jaar)

Ontbreekt die familiariteit, dan ligt interventie veel moeilijker. In Ouddorp is bijvoorbeeld veel overlast bij een hangplek voor jongeren die uit andere plaatsen zijn verjaagd en die bij de bushalte en voetbalkooi bij elkaar komen om te blowen, drinken en met bromfietsen door de straat te racen. De jongeren die er bij elkaar komen, waren onbekend bij de buurtwachtleden. Dat bemoeilijkt het leggen van contact, want formeel is iedereen immers gelijk in het publieke domein?

“Als er nu nog wel eens iets uit de hand loopt in de buurt, dan is het altijd bij de [voetbal]kooi. Bewoners hebben wel dreigementen geuit naar jongeren van ‘ik zal je in elkaar slaan’, maar het is bij woorden gebleven. Sommige buurtwachtleden hebben dreigingen geuit naar de jeugd. Die zijn toen gestopt. Zij wisten niet hoe ze met situaties om moesten gaan.” (bewoonster in Oudorp, 56 jaar)

Volgens Ferwerda et al. (1999) proberen vooral jongeren uit dorpsgemeenschappen in de regel geen overlast in hun eigen dorp te veroorzaken, maar doen zij dat meestal elders. Dat is niet zozeer uit piëteit met hun eigen dorp, maar vanwege het feit dat de sociale controle daar te groot is. Zij onttrekken zich aan lokale vormen van informele sociale controle en veroorzaken daardoor elders een probleem. Een buurtwacht die dan met hen in discussie gaat zal waarschijnlijk worden gevraagd ‘van wie de straat

⁴ Dat is ook het principe van de ‘buurtvaders’

nu eigenlijk is'. Of het om jongeren gaat die elkaar zonder al te grote problemen buiten ontmoeten of dat zich een groep drugsdealers en runners in de buurt ophoudt: in beide gevallen is het cruciaal of de buurtwacht kan inschatten of de betreffende groep jongeren aanspreekbaar is, wat dan de beste toon is en of dat dit niet beter aan de politie overgelaten kan worden.

Het is dus ook voor goed lokaal gewortelde buurtwachten noodzakelijk om met voorbedachte rade te werk te gaan. Veel buurtwachtleden die wij interviewden zeiden dat zij intensief met elkaar en soms ook in overleg met de politie bespreken onder welke condities zij anderen wel of niet zullen aanspreken. De buurtwachtleden bevestigen dat veel er van afhangt in hoeverre men in staat is de ander in te schatten:

“Als er sprake is van agressie dan bel ik 1-1-2. Laatst nog draaide iemand volledig door op straat. Hier stap ik dan niet op af. Je weet niet wat die persoon met jou doet.” (deelneemster Vlaardingen, 49 jaar)

Het maken van een dergelijke inschatting wordt complexer en gevaarlijker als het niet om individuele gevallen van overlastgevers gaat, maar om een groep. Er is dan sprake van een heel andere dynamiek. Veel buurtwachten schatten in dat ook de daadkrachtige buurtwachtleden dan onvoldoende steun uit de buurt zelf zouden kunnen ervaren als zij in conflict komen.

“Als er iets gebeurt dat mij niet zint dan spreek ik iedereen aan. Als het om een groep gaat dan spreek ik ze niet aan.” (deelnemer, Sliedrecht, 56 jaar).

Die tactiek wordt door de betreffende wijkagent toegejuicht, al is dat niet alleen om veiligheidsredenen. De gemoedsrust van buurtwachtleden speelt een zo mogelijk nog grotere rol. Een klap van een aangesprokene is volgens deze wijkagent gemakkelijker te verwerken dan de hoon en het mogelijk langdurige getreiter van jongeren uit de buurt:

“Ik vind zeker dat [aanspreken] mag, maar ik zeg ze dat ze beter door kunnen lopen als de groep erg groot is. Het kan een traumatische ervaring vormen als je voor van alles en nog wat wordt uitgemaakt door zo'n groep.” (wijkagent in Sliedrecht).

Vrijwel alle buurtwachten die wij spraken zijn zich ook sterk bewust van het feit dat van hen speciale communicatieve vaardigheden worden gevraagd om te voorkomen dat hun interventies averechts uitpakken:

“Ik ken er een aantal, die doen dat [aanspreken] ook wel. Maar toch op een andere manier dan wij doen. Zij doen het alleen op de ‘grote bek’ methode. Ik denk dat je dan het tegenovergestelde bereikt.” (deelnemer in Lelystad-Kamp)

Van één team is uit dit onderzoek gebleken dat het ook de ouders van overlastgevendende jeugd aanspreekt. De interventie van deze buurtwacht strekt zich dus nog verder uit dan alleen het moment van de surveillance zelf. Dit gebeurt in Sliedrecht-Oost, waar men elkaar volgens de betrokkenen over het algemeen goed genoeg kent om ouders aan te kunnen spreken op het gedrag van hun kroost. De wijkagent:

“Alcoholgebruik onder jongeren is hoog. Als we overlast hebben van jongeren, dan kennen wij ze allemaal. We kunnen dan ook makkelijk de ouders aanspreken. Zij nemen dit erg hoog op.”

Er is hier natuurlijk sprake van een verregaande vorm van informele sociale controle door de buurtwacht. Die controle is alleen mogelijk omdat het gedrag van de (overlastgevende) jeugd door dezelfde personen wordt geobserveerd als diegenen die met de ouders in gesprek gaan. De persoonlijke daadkracht van bewoners kan door dergelijke interventies ook op collectief niveau toenemen:

“Wij hopen een grotere sociale controle te bereiken. Dat mensen opletten op dat wat er in hun eigen wijk gebeurt. Niet alleen gefocust zijn op hun eigen erf.” (deelnemer in Lelystad-Kamp)

In een aantal gevallen vertelden onze respondenten dat de buurtwacht ook interveniëert door een winkeldief te arresteren of te betrappen en met enige dwang vast te houden. Dat lijken echter uitzonderingen te zijn. De gedachte dat deelnemers aan buurtwachten mogelijk ook wel eens geweld zouden kunnen toepassen of daarmee zouden kunnen dreigen wordt in dit onderzoek dan ook niet echt waargemaakt, tenminste, niet als we de respondenten op hun woord geloven.⁵ Veel van onze respon-

⁵ Naar aanleiding van de enkele dagen durende stadsrellen in 2011 in een aantal Engelse steden, laaide in de Engelse media die zomer de discussie op over zgn. ‘vigilantes’. Ophef ontstond daar naar aanleiding van de dood van drie mannen die de straat op trokken om hun bezittingen te beschermen tegen relschoppers. Waarschijnlijk is het niet zo dat dergelijke extremeiten moeten worden verklaard door een geleidelijke toename van geweldstoepassing in de onderlinge sociale controle van bewoners in deze wijken. De verklaring van hun geweld

denten - burgers maar vooral politiefunctionarissen - geven weliswaar aan dat het aanhouden van inbrekers of dieven risicovolle interventies zijn, maar van geweld door buurtwachten is volgens onze respondenten zelden sprake. De keer dat het zich bij een buurtwacht in Amsterdam voordeed is de buurtwacht op last van de politie opgeheven.

Het lijkt er eerder op dat interventies van buurtwachten in het openbare leven in een buurt in de meeste gevallen waarschijnlijk alleen worden gepleegd als men goed kan inschatten of die gevaar zullen opleveren of niet, m.a.w. als het middel niet erger is dan de kwaal. Als buurtwachten hun interventies zo inrichten dat er in een buurt nieuwe mechanismen ontstaan waarlangs informele sociale controle kan plaatsvinden, kan dat indirect bijdragen aan een groter gevoel van veiligheid. De reikwijdte van interventies gebaseerd op familiariteit (hetzij publiek of privaat) beperkt zich grotendeels tot bekenden in de buurt. In bijna alle gevallen betreft het jongeren in de openbare ruimte. Voor onbekenden die er op uit zijn een crimineel feit te plegen (bijvoorbeeld in te breken) ligt de afschrikkende werking van de buurtwacht veel meer in hun aanwezigheid op straat dan in de kans dat de buurtwacht een crimineel in de kraag zal grijpen.

3.5 Informeren en verbinden

Een andere voorname functie van buurtwachten is de brugfunctie tussen overheid en bewoners. Buurtwachten kunnen aan medebewoners algemene informatie verstrekken over veiligheid en andere zaken die in de wijk spelen, informatie van de politie en gemeente doorgeven aan andere burgers of fungeren als een doorgeefluik van bewoners naar formele instanties. In preventieve zin kan de buurtwacht een bewoner bijvoorbeeld wijzen op potentieel gevaarlijke situaties waar die zelf iets aan kan doen. Hij zou bijvoorbeeld zijn ramen en deuren van zijn woning beter kunnen afsluiten, inbraakwerende maatregelen kunnen nemen, zoals extra sloten of dubbel glas, of er beter op letten zijn auto af te sluiten en waardevolle spullen te verwijderen. Dat wil zeggen, een buurtwacht kan actief de persoonlijke daadkracht en de weerbaarheid van buurtbewoners vergroten door hen te motiveren preventieve maatregelen te nemen.

moet veeleer worden gezocht in een paniecreactie op extreem gewelddadig gedrag van de relschoppers.

“Andere bewoners zijn actiever geworden om de veiligheid in de buurt te verbeteren. Dat komt omdat het team ook voorlichting geeft over brandpreventie en inbraakpreventie.” (deelnemer in Dorp en Beek, Halsteren, 66 jaar)

De buurtwacht vervult naast een utilitaire rol ook een intermediaire rol: een deel van de bewoners die over de buurt willen praten of iets over de buurt willen weten, maar de afstand met gemeente of politie te groot vinden, worden toch bereikt.

“Met klachten of dingen die bij de gemeente gebeuren, nemen wij contact op met de gemeente. Op die manier zitten wij een beetje tussen de bewoners, die iets niet weten of iets willen.” (deelnemer in Lelystad-Kamp)

Andersom vormen bewoners actief in buurtwachten een luisterend oor voor andere bewoners die zich bijvoorbeeld onprettig of onveilig voelen in de buurt. Ze vormen een schakel tussen de wijkagent en bewoners. Ze kunnen door contact te leggen met andere bewoners in potentie bijdragen aan het sociaal kapitaal van bewoners in de buurt en aan dat van henzelf.

In deze functie vormen buurtwachten als het ware het gezicht van de gemeente of de politie. Naast de veel gehoorde ‘ogen en oren’ functie van buurtwachten zijn zij zo ook hun ‘mond’. Veel leden van buurtwachten maken, zoals we hiervoor zagen, graag een praatje met de mensen die zij tegenkomen. Hun sociaal kapitaal is groot waardoor zij veel nuttige informatie over de buurt en haar bewoners kunnen verzamelen en een groot bereik hebben om informatie uit te wisselen. Daarmee vervullen zij in potentie een belangrijke verbindende rol tussen bewoners en autoriteiten. Zij vormen overbruggend sociaal kapitaal voor (een deel van de buurt) en lokaal bestuur. Natuurlijk moeten we ons beseffen dat een selectief deel van de buurt door de intermediërende buurtwachtdeelnemer wordt bereikt. Bewoners die buiten zijn netwerk vallen of bewoners die de buurtwacht niet wil aanspreken, zullen niet of alleen indirect worden bereikt.

De intermediaire rol heeft voor het bestuur als voordeel dat meldingen van bewoners over veiligheid en leefbaarheid eerst door de buurtwacht worden gefilterd, voordat zij de lokale ambtenarij bereiken. Die kan er vervolgens serieus mee omgaan.

“Als het team iets doorgeeft, dan wordt het dezelfde of de volgende dag gemaakt. Dit is wel anders als bewoners iets melden” (deelnemer in Sliedrecht, 56 jaar)

De buurtwacht kan zich daardoor vervolgens gemakkelijker legitimeren:

“Kortere lijnen maakt onze geloofwaardigheid ten opzichte van de bewoners ook veel groter. Daar worden wij sterk van” (deelnemer in Lelystad-Waterwijk)

Het informeren van burgers over veiligheid en het bespreken daarvan kan ook worden gezien als een preventieve veiligheidstaak. Voor formele instanties die met een instrumentele blik naar buurtwachten kijken is het daarbij vooral van belang dat goed duidelijk is dat de buurtwachten namens de politie en/of de gemeente rondlopen. Dat betekent bijvoorbeeld dat zo'n buurtwacht zich aan bepaalde gedragsregels moet houden, dat zij op een correcte manier moet kunnen verwijzen naar de formele instanties (procedures, contactpersonen, beleidstandpunten) en dat zij - praktisch, maar ook symbolisch - door haar fysieke verschijning herkenbaar is. De preventieve werking van een afgeleide buurtwacht is dan dus vooral gebaseerd op het 'uniform', d.z.w. op het feit dat men een afgeleide is van een formele instantie en het bevoegd gezag.

3.6 Ter afsluiting

Uit het onderzoek komt tot dusverre naar voren dat de dominante functies van buurtwachten per geval kunnen verschillen. Wanneer in een buurt op een goed functionerend systeem van informele sociale controle bestaat zijn andere functies relevant dan in een situatie waarbij de buurtwacht meer ondergeschikt is aan, en in het verlengde ligt van, formele instanties. De functies signaleren-opsporen en informeren-verbinden passen bijvoorbeeld beter dan het plegen van interventies in de benadering van buurtwachten als een verlengstuk van formele instanties. Buurtwachten zijn in deze instrumentele benadering respectievelijk de 'oren en ogen' en 'mond' van de politie en/of gemeente. Daar waar buurtwachten vooral vanwege hun feitelijke zichtbaarheid op straat preventief proberen bij te dragen aan de veiligheid in de buurt zijn in sommige gevallen politie en gemeente terughoudend om het burgerinitiatief met woord en daad te steunen. Daar waar hun preventie te afschrikwekkend op medebewoners overkomt zal de politie in de regel de buurtwachten verzoeken om zich meer terughoudend op te stellen en zich te richten op signaleren en het doorgeven van die signalen. Daarnaast drukt de politie de buurtwachten die deze preventiefunctie met teveel overtuiging uitoefenen vooral op het hart om zich niet te laten

verleiden tot 'politieagentje' te spelen, d.w.z. hun preventieve activiteiten uit te breiden met daadwerkelijke interventies.

Een beperkt deel van de respondenten vindt dat buurtwachten andere burgers wél zouden moeten aanspreken op hun gedrag, of in uitzonderlijke gevallen zelfs aan zouden moeten houden. Vanuit een instrumentele benadering van burgerparticipatie zijn dergelijke daadwerkelijke interventies door buurtwachten ongewenst. Ze dragen volgens een deel van de politie nauwelijks bij aan een betere 'governance' van veiligheid. Integendeel, die functies leiden er juist eerder toe dat de politie meer werk krijgt te verzetten en juist minder efficiënt kan werken, omdat zij bijvoorbeeld niet zelf ter plekke is geweest bij bepaalde voorvallen of omdat het lopende processen bij de politie verstoort. Andere argumenten die daarbij worden gebruikt zijn bijvoorbeeld dat de politie in tegenstelling tot burgers door de wet is beschermd om geweld toe te passen, dat de politie getraind is in de omgang met mensen die de wet overtreden of voor overlast zorgen of dat opsporingstaken van de politie door interventies van burgers worden bemoeilijkt. Een ander bezwaar is dat de politie niet wil dat de buurtwachten zelf gevaar lopen als anderen hun interventies niet kunnen waarderen, of dat zij door hun interventies bestaande spanningen in de buurt verergeren. De inschatting hoever buurtwachten daarin gaan heeft - paradoxaal genoeg - vaak te maken met de veiligheid van de betrokken burgers. Met name de politie laat niet na burgers te waarschuwen voor het nemen van teveel verantwoordelijkheid. Interventies van groepen burgers kunnen daarnaast ook indruisen tegen het algemeen belang dat de politie moet vertegenwoordigen. Dat is bijvoorbeeld het geval als de buurtwachten vooral de belangen van een deel van de buurt vertegenwoordigt en zich buitenproportioneel sterk richt op problemen in een naastgelegen deel van de buurt.

Belangrijk in dit geheel is de vraag welke afspraken burgers en overheid maken over hoe taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen de partijen die bij een buurtwacht zijn betrokken. Welke functie heeft de buurtwacht in het geheel van de lokale veiligheidsaanpak? Ligt het initiatief bij de overheid, dan is het wellicht iets gemakkelijker voor de overheid om een buurtwacht (instrumenteel) in te zetten om beleidsdoelstellingen te realiseren. Naarmate de buurtwacht zich ontwikkelt wordt dan duidelijk wat de feitelijke machtsverhoudingen tussen burgers en formele instanties zijn, wie over welke competenties beschikt, wie aan welke relevante sociale netwerken deelneemt, etc. Uiteindelijk bepalen die elementen samen welke functies een buurtwacht kan, mag en wil uitvoeren. Soms zal de buurtwacht autonomie willen en in hun werkwijze dicht aansluiten bij de sociale relaties tussen buurtbewoners, in an-

dere gevallen zal de werkwijze van de politie meer sturend zijn voor de activiteiten van de buurtwacht en een meer instrumenteel karakter hebben.

4. BUURTWACHTEN EN DE GOVERNANCE VAN VEILIGHEID

4.1 Gedeelde verantwoordelijkheid?

De respondenten uit dit onderzoek geven aan dat de leiding over de buurtwacht zowel bij burgers zelf als bij de politie en/of de gemeente kan liggen. In Voorburg en Sliedrecht bijvoorbeeld heeft de politie de operationele regie ('dagelijkse begeleiding') en is de gemeente eindverantwoordelijke. In Vlaardingen en Albrandswaard heeft de gemeente de leiding en in Naaldwijk het team zelf. Volledig autonome buurtwachten hebben we in dit onderzoek niet aangetroffen. De mate van autonomie hangt net als de aard van de functies van buurtwacht nauw samen met de vraag of de buurtwacht meer het karakter heeft van een bottom-up initiatief of dat zij sterker door formele instanties wordt aangestuurd.

In alle casussen wordt op een of andere, meer of minder intensieve manier met politie en/of gemeente samengewerkt. In een meer instrumentele benadering van buurtwachten krijgt die samenwerking een andere betekenis dan in een bottom-up benadering waarin burgers een sterker beroep doen op hun sociaal kapitaal en hun zelfredzaamheid. Daar waar zelfredzame burgers vooral zullen samenwerken om die zelfredzaamheid te vergroten, staat samenwerking bij instrumentele buurtwachten primair in het teken van beleidsdoelstellingen.

Uit het onderzoek komt eveneens naar voren dat burgers weliswaar een gedeelde, maar ook beperkte verantwoordelijkheid voor publieke veiligheid willen hebben. Daarover zijn vrijwel alle respondenten het eens. Over de *mate* waarin die verantwoordelijkheid beperkt is, verschillen echter de meningen. Waar de één vindt dat burgers vrijwel geheel verantwoordelijkheid zijn voor het functioneren van de buurtwacht, vinden de meeste respondenten dat de gedeelde verantwoordelijkheid van burgers beperkt zou moeten blijven tot 'lichte functies', zoals signaleren. In meerderheid zijn buurtwachten daarmee wat meer instrumenteel en wat minder autonoom van aard. Hoe kleiner deze autonomie van buurtwachten, des te sterker is in de praktijk de aansturing door politie en (in mindere mate) gemeente.

Ondanks de beperking van verantwoordelijkheden voor burgers vinden de meeste vertegenwoordigers van formele instanties dat er heldere afspraken moeten worden gemaakt met de buurtwacht. Natuurlijk moeten die afspraken in verhouding

staan tot wat men van (vrijwillige) buurtwachten mag verwachten. De vraag is dus hoe serieus de formele instanties burgers in buurtwachten werkelijk kunnen nemen. Kunnen buurtwachten daadwerkelijk als 'instrumenten' worden ingezet? Kan er wel voldoende op hen worden gerekend? Wijkagenten en gemeente zijn op dit punt terughoudend. Net als wijkagenten kunnen wisselen, blijft ook het bestand aan actieve bewoners niet constant. De vrijwilligheid van buurtwachten en de beperkte mate waarin men bij kan dragen aan vermindering van criminaliteit en overlast dragen er toe bij dat formele instanties grenzen stellen aan de inspanningen die men ten behoeve van buurtwachten pleegt.

Een voorbeeld van een instrumentele beperking die gepaard gaat met het vrijwillige karakter van buurtwachten betreft de selectie van geschikte buurtwachtleiden. Wie mogen aan buurtwachten deelnemen en wie niet? En in hoeverre mogen formele instanties voorwaarden stellen aan de achtergronden of kenmerken van bewoners die actief willen zijn in een buurtwacht? In Lelystad uitte dat zich o.a. doordat de gemeente een Verklaring Goed Gedrag eiste van aspirant deelnemers aan de buurtwacht. Na verloop van tijd heeft men de verantwoordelijkheid voor de werving van deelnemers echter geheel aan de buurtwacht zelf overgelaten.

"Nu zijn ze minder streng. De buurtwachten bepalen nu zelf wie er bij mag komen en wie niet. We zijn geen vertegenwoordiging van de gemeente, maar dat kan wel zo opgevat worden. Daarom willen we niet dat Jan en alleman zomaar mee gaat." (deelnemer Lelystad-Kamp)

Door hun gedrag maar ook door de kleding die zij dragen kunnen buurtwachten door bewoners worden gezien als een formele vertegenwoordiging van de gemeente. Formele instanties hebben ook om die reden belang bij een goed functionerende buurtwacht waarop zij controle kunnen uitoefenen. Het is immers maar de vraag of de geïnstrumentaliseerde burger naast zijn ogen en oren niet toevallig ook zijn mond (verkeerd) gebruikt. Men heeft dus liever een vinger in de pap bij de selectie van bewoners. Zelfselectie 'van bewoners door bewoners' heeft daarnaast mogelijk tot gevolg dat eventuele scheidslijnen en spanningen in de buurt, of vooroordelen over andere bewoners in de buurt, in stand worden gehouden. Al hebben de actieve burgers naar eigen zeggen altijd goede bedoelingen ...:

"We willen alleen maar mensen erbij die iets willen betekenen voor de hele buurt en niet alleen voor hun eigen straat." (idem)

... het kan natuurlijk toch zo zijn dat andere bewoners in de buurt of vertegenwoordigers van formele instanties niet tevreden zijn over het type burgers dat zich voor een buurtwacht aanmeldt. In ons onderzoek hebben we daar echter geen praktijkvoorbeelden van gevonden.

4.2 De wisselwerking tussen politie en buurtwachten

In alle gevallen is de buurtwacht voor haar functioneren in meer of mindere mate afhankelijk van de politie. Volgens Terpstra (2010:61) is de wijkagent zelfs onmisbaar om burgerinitiatieven als deze te laten slagen. De politie is er vooral voor begeleiding en sturing, back-up ter plekke, informatie-uitwisseling en de verdere inbedding van burgerparticipatie in de politieorganisatie. Hoe serieuzer de politie die activiteiten oppakt, en dat geldt natuurlijk ook voor de gemeente, hoe meer zij daarmee burgers het gevoel kan geven dat hun inzet er toe doet.

Algemene aansturing

Een eerste categorie aan activiteiten heeft betrekking op het aansturen van de buurtwacht. Een concrete activiteit bestaat bijvoorbeeld uit het bepalen welke plekken of situaties extra aandacht van de buurtwacht behoeven. De wijze waarop de politie in Albrandswaard daar tegen aankijkt is exemplarisch voor buurtwachten waarbij de politie in sterke mate stuurt:

“(I:) In hoeverre kunnen bewoners volgens u bepalen welke veiligheidsproblemen het hardst moeten worden aangepakt? (R:) Ze kunnen het aangeven. In goed overleg bekijken we welke bijdrage we eraan kunnen leveren. Het is wel van belang dat het probleem dan in ons beleidsplan voorkomt, want wij moeten onze tijd kunnen verantwoorden. We kijken wel echt wat we kunnen doen.” (wijkagent in Albrandswaard)

In Bergen op Zoom, voor het buurtpreventieteam Oscar van Hemel, heeft de politie zo een lijst van aandachtspunten opgesteld die de deelnemers gebruiken bij het lopen van hun rondes. Eerder kwamen al auto's met Poolse of Bulgaarse nummerborden aan de orde; een vraag aan de buurtwacht kan zijn om op te letten of er rondom die auto's geen verdachte activiteiten plaatsvinden. Een andere veelgenoemde plek die

aandacht van de buurtwacht krijgt is het lokale winkelcentrum of winkelstraat. Buurtwachten letten er op foutief geparkeerde auto's, mensen die door rond te hangen voor overlast zorgen of in ieder geval zo worden gezien, en incidenteel komt een buurtwacht in aanraking met winkeldiefstal. In Sliedrecht speelt de buurtwacht een rol in het surveilleren rondom woningen van vakantiegangers. De bewoners kunnen er een zgn. vakantiekaart invullen, zodat men heel doelgericht kan surveilleren.

“Ik ben de wijkagent en vanaf begin af aan betrokken. Het is mijn taak om de *schwung* erin te houden, zeker nu de criminaliteit zo is afgenomen. Ik verzin daarom nieuwe zaken waarop men kan letten. Een van mijn ideeën is de vakantiekaart.⁶ Vroeger kon men die kaart bij de politie inleveren, nu zie ik hier een taak voor buurttoezicht in.” (wijkagent in Sliedrecht)

Back-up tijdens rondes

De back-up van de politie is heel wisselend. Sommige teams mogen alleen lopen als de politie fysieke back-up kan bieden, terwijl bij andere teams de politie via een direct telefoonnummer of de meldkamer bereikbaar is. Veelal melden de bewoners zich bij de politie aan zodra zij gaan lopen en melden zij zich na afloop ook weer af. In Bergen op Zoom-Gageldonk maken de lopers een verslag van hun ronde en bepaalt de coördinator wat daarvan wordt doorgegeven aan de politie. Zo doen veel andere buurtwachten dat ook. Het doen van de meldingen geschiedt meestal door één persoon, zoals de bewoner-coördinator van de buurtwacht.

“De lopers mogen de politie niet zelf bellen, want dan bellen ze om de haverklap.” (deelnemer in Sliedrecht, 56 jaar)

Voor het contact met de politie tijdens rondes beschikken sommige teams over het telefoonnummer van de wijkagent, belt men de noodnummers of maakt men gebruik van portofoons. Er zijn ook voorbeelden van teams waar buurtwachtleden vanuit een vaste post via de portofoon in contact staan met de surveillanten. In een klein aantal gevallen loopt de wijkagent zelf mee met de buurtwacht. Soms informeert de buurt-

⁶ Op de vakantiekaart kunnen bewoners aangeven in welke periode zij op vakantie zijn, zodat de buurtwacht dan extra op hun huis kan letten.

wacht vlak voor een ronde of er nog bijzonderheden te melden zijn. Vaak is de wijk-agent op de hoogte van de momenten waarop de buurtwacht patrouilleert.

De aanwezigheid van de wijkagent wordt vooral op prijs gesteld als de buurtwacht daar zelf om vraagt, bijv. bij het lopen van rondes. In de meeste gevallen echter hebben teams alleen direct contact met de politie op het moment dat zij hun ronde lopen, wat de zelfstandigheid van de buurtwacht versterkt.

“Wij kunnen [tijdens de ronde] direct contact opnemen met de officier van dienst als het nodig is. Als er echte calamiteiten zijn, kunnen we op die manier snel de politie inschakelen. (...) Gelukkig hebben we dat nog nooit nodig gehad. Meestal kunnen we het gewoon verbaal oplossen. Maar we weten gewoon dat op het moment dát er iets is, en het zou op een knokpartij uitlopen, dan komt direct de politie erbij en dan staan we gewoon heel sterk.”
(deelnemer in Lelystad, Kamp)

Bij sommige buurtwachten kunnen politiemedewerkers niet snel genoeg ter plaatse zijn wanneer zij een oproep van de buurtwacht ontvangen, omdat zij dienst hebben in een grote wijk. Dit kan demotiverend uitwerken op het team, omdat zij het nut van hun inzet in twijfel gaan trekken. Er zijn echter ook teams waar de politie niet wil dat buurtwachten zich bij hun rondes aan- en afmelden. Zo’n buurtwacht onderhoudt in plaats daarvan bijv. een nauwe samenwerkingsrelatie met de gemeente, zoals de buurtwacht in Vlaardingen. Zo’n afwerende houding van de politie ten opzichte van een buurtwacht vormde in ons onderzoek echter een uitzondering.

Uitwisseling van informatie en terugkoppeling

Een andere rol van de politie bestaat uit het zorgdragen voor een goede uitwisseling van informatie tussen de politie en bewoners. Meestal gaat het delen van informatie van de politie met bewoners die laatsten niet ver genoeg. De politie is vaak terughoudend met het delen van informatie met bewoners, juist om spanningen tussen ‘verdachte’ en ‘onverdachte’ bewoners te voorkomen. Een aantal wijkagenten geeft aan het lastig te vinden een goede balans te vinden tussen aansturing en het delen van informatie met de buurtwacht. Een buurtwacht die zich louter instrumenteel opstelt naar de wijkagent heeft in theorie met die spanning weinig te maken. Maar bewoners, of zij zich nu als verlengstuk van de politie beschouwen of niet, zijn in de praktijk

graag goed geïnformeerd voordat zij hun rondes lopen. Voor de meeste buurtwachten is een goede bereikbaarheid van de wijkagent dan ook een belangrijke succesfactor:

“De wijkagent is er iedere bijeenkomst. Hij is ook iedere maandag bij ons spreekuur aanwezig. Ook heeft hij nog zijn eigen spreekuur. Ik kan hem altijd mailen en krijg dan erg snel antwoord. Hij meldt het zelf ook als hij zaken heeft.” (deelneemster in Vlaardingen, 49 jaar)

In de praktijk vindt het zelden plaats dat de politie aan de buurtwacht precies terugkoppelt hoe meldingen verder zijn verlopen. Dat vinden veel buurtwachten wel begrijpelijk, vanwege het vertrouwelijke karakter van veel politie-informatie, maar wordt door andere teams ook als ergerlijk ervaren, vooral als na een tip van de buurtwacht een aanhouding kon plaatsvinden. De politie onderschat mogelijk dat zij aan een goede inbedding van de buurtwacht in de buurt kan bijdragen door een goede terugkoppeling aan bewoners te geven van de wijze waarop meldingen zijn opgevolgd:

“Alles wat wij waarnemen geven we door aan de politie. Dat koppelen ze ook altijd naar ons terug. Deze week nog heb ik een kenteken na laten trekken, omdat ik iets niet vertrouwde. Er was een auto bij een bedrijfspand. Ik kreeg terug dat het niet goed was en er is gelijk politie bij gekomen. Bleek dat de inzittenden gezocht werden voor inbraken en roofovervallen. (...) Het is heel belangrijk dat je terugkoppeling krijgt na een melding aan de politie. Als je dit niet krijgt, dan ga je je toch afvragen waarvoor je het doet.” (deelnemer in Albrandswaard, 58 jaar)

Inbedding in de politieorganisatie

Wijkagenten zijn in de regel de politiefunctionarissen die met buurtwachten in contact komen. Zij vervullen daarom een belangrijke rol in het verkrijgen van draagvlak voor de buurtwacht bij de rest van de politie. Veel wijkagenten geven aan dat zij die taken krijgen toegewezen die voor de rest van het korps als minder belangrijk worden beschouwd. Het gaat hier veelal om taken die te maken met het opbouwen van een relatie met bewoners (Miltenburg, 2011). Dit suggereert dat voor het fenomeen buurtwacht bij het gemene politiekorps niet veel support zal bestaan. Sommige wijk-

agenten geven aan een zware dobber te hebben aan het verdedigen van de legitimiteit van een buurtwacht in hun gebied. Van Caem (2012) wijst in dit verband op het bureaucratisch plafond bij de politie: opbrengsten van burgerparticipatie op het gebied van veiligheid, zoals buurtwachten, dringen niet altijd door tot de hogere managementlagen, waardoor er geen koppeling tot stand komt met het formele beleid van de politie. Sommige ontwikkelingen bij de politie wijzen er op dat hierin verandering zou kunnen komen. Zo wordt steeds meer belang gehecht aan heterdaadkracht en de rol die informatie van burgers kan spelen bij het snel oplossen van misdrijven. Daarnaast heeft in de afgelopen jaren het programma Gebiedsgebonden Politie laten zien dat een goede lokale inbedding van de politie van groot belang is voor het verbeteren van politieprestaties en het vertrouwen in de politie (Gooren et al., 2013).

4.3 Wisselwerking tussen buurtwachten, gemeente en andere formele instanties

In de praktijk zien we dat buurtwachten over het algemeen meer te maken hebben met de politie dan de gemeente. Ondanks de scheiding van taken tussen politie en gemeente wijst slechts in één geval (in Albrandswaard) de wijkagent er op dat buurtwachten moeten worden gezien als een onderdeel van gemeentelijke veiligheidszorg en dat derhalve de gemeente in de rol van regiehouder dan ook de leiding moet hebben over de buurtwacht. De aard van de samenwerking van gemeenten met buurtwachten verschilt over het algemeen behoorlijk van die van de politie. De gemeente gaat bij het faciliteren van buurtwachten over het algemeen verder dan de politie. Zij helpt de buurtwacht bijvoorbeeld bij het verkrijgen van subsidie, een plek om bijeen te komen, het beleggen van vergaderingen, een jaarlijks uitje, het bieden van trainingen op het gebied van veiligheid, agressiehantering, bejegening e.d.. Van de subsidie die de gemeente verstrekt kopen de buurtwachten over het algemeen jassen, lampen of mobiele telefoons. Door dergelijke ondersteuning kan de gemeente invloed uitoefenen op het reilen en zeilen van de buurtwacht.

Samenwerking tussen buurtwacht en gemeente leidt in vrijwel alle gevallen tot een instrumentele benadering van de buurtwacht. Een eenvoudig voorbeeld maakt dit duidelijk. Zodra burgers door de gemeente worden gefaciliteerd in de vorm van goed herkenbare jacks, worden zij door medebewoners niet langer beschouwd als een neutrale burger, maar als een verlengstuk van de gemeente of van de politie. Niet alle instanties zijn daarop uit. Als de ondersteuning van de gemeente zich bijvoorbeeld beperkt tot het beschikbaar stellen van fietsen draagt dat eerder bij aan

een versterking van informele sociale controle, zonder dat de inzet van burgers in verband wordt gebracht met formele instanties. Een woningcorporatie bood zo een woning aan als onderkomen voor de buurtwacht (buurtwacht in Vlaardingen).

Over de trainingen die buurtwachten van de gemeente aangeboden krijgen zijn alle buurtwachten goed te spreken. Sommige gemeenten stellen het volgen van een training (bijv. een veiligheidscursus, weerbaarheidstraining, omgaan met jeugd) verplicht voordat de buurtwacht gaat lopen. Dit is bijvoorbeeld in Vlaardingen het geval. In andere gemeenten vinden de instanties dat de buurtwacht zich eerst moeten bewijzen voordat er geld en tijd in trainingen wordt gestoken (zoals in Sliedrecht). Uit verschillende interviews komt tevens naar voren dat trainingen een middel zijn om het team gemotiveerd te houden en hen competenties aan te leren. Trainingen helpen de deelnemers bijvoorbeeld bij de bejegening van bewoners en bezoekers van een buurt. Dat is nodig omdat buurtwachten wanneer zij net beginnen de neiging kunnen hebben om veel bewoners aan te spreken en zo hun legitimiteit op te bouwen, wat averechts kan werken. Training kan een buurtwacht helpen om een goede balans te vinden tussen observeren en daadwerkelijk aanspreken. Eén gemeente organiseerde bijvoorbeeld een instructieavond waarop zij aangeeft hoe jongeren in de buurt het beste kunnen worden benaderd als zij zich hinderlijk ophouden op een plein of straat.

De gemeente heeft ten aanzien van buurtwachten over het algemeen een wat meer coördinerende rol en de politie een meer sturende. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de gemeentelijke overheid met bewoners een convenant afsluit, waarin afspraken zijn opgenomen over de wijze waarop partijen samenwerken, welke procedures worden gevolgd (zoals de wijze waarop buurtwachten meldingen doen bij de politie) en aan welke regels een buurtwacht zich moet houden. Zo'n convenant vormt vervolgens vaak ook weer de basis voor het beleid ten aanzien van andere buurtwachten. In Vlaardingen is een speciale coördinator voor buurtpreventie aangesteld die volledig is vrijgemaakt voor die coördinerende taak.

In sommige gemeenten speelt naast de politie en de gemeente ook de woningcorporatie een rol bij buurtwachten. Gezien het feit dat woningcorporaties ook een taakstelling hebben ten aanzien van de leefbaarheid in de wijken waar zij bezit hebben, is dat op zich niet verwonderlijk. De buurtwacht in Sliedrecht heeft van de woningcorporatie de sleutels gekregen van alle kelderboxen in de buurt. De buurtwacht kan die vervolgens controleren op de aanwezigheid van rondhangende jonge-

ren. Ook maakte de betreffende woningcorporatie flyers voor de buurtwachten zodat die zich breder bekend konden maken. In Albrandswaard draagt zelfs de lokale middenstand samen met de woningcorporatie een steentje bij. De buurtwacht betaalt er o.a. fietsen en kleding van. Op sommige plekken wordt ook met onderwijs samengewerkt. De teams bieden dan plekken aan voor een maatschappelijke stage van een leerling. Die leerlingen volgen eerst de veiligheidscursus en lopen vervolgens mee met de ervaren lopers (Vlaardingen).

4.4 De wisselwerking tussen buurtwachten en andere bewoners

Om als buurtwacht effect te sorteren is het van belang dat er draagvlak is in de buurt waarin ze actief is. Vooral leden van buurtwachtleden die anderen aanspreken en echt in de buurt interveniëren moeten terug kunnen vallen op medebewoners. Hun interventies zijn immers risicovoller dan de activiteiten van die buurtwachten die zich beperken tot signaleren en rapporteren. In dat verband is het voor de buurtwachten goed nieuws dat de buurtbewoners die wij hebben gesproken overwegend positief gestemd zijn over buurtwachten:

“Ik heb het idee dat het team een gunstige invloed heeft op jongeren. Ik denk dat jongeren wel tegen het team opkijken, van ‘o jee, daar komt een uniform aan’. Ik hoor ook wel van mijn dochter dat de jeugd het team ook echt ziet als een verlengstuk van de politie.” (bewoonster in Naaldwijk, 52 jaar)

Buurtwachtleden klagen in ieder geval zelf niet over een gebrek aan steun van andere bewoners. In de inleiding van dit rapport gaven we al aan dat buurtwachten traditioneel met een mengeling van zorg en vertrouwen tegemoet worden getreden. Het vertrouwen zit hem zoals we zagen o.a. in de aanname (zoals bijvoorbeeld geuit door de ROB) dat burgers als geen ander kennis hebben van de lokale situatie en de problemen die zich daar voordoen. Zij zouden daardoor bij uitstek in staat zijn problemen in de buurt goed aan te pakken. Sommige buurtbewoners zijn vooral in het begin echter argwanend als andere bewoners zich daaraan wagen. Een buurtwacht zal eerst moeten bewijzen dat ze in ieder geval geen resultaten boekt die veel bewoners afschrikken. Sommige bewoners blijven wantrouwend of vinden uit principe dat burgers zich niet met toezichtstaken bezig zouden moeten houden. Hun kritiek richt zich enerzijds vaak op de ongewenste bemoeienis van medebewoners met hun privéleven en anderzijds op de beperkte kwalificaties van buurtwachtleden. Sommigen vinden het bij-

voorbeeld niet prettig dat andere buurtbewoners hun achtertuinen in de gaten houden of die zelfs betreden om te zien of de tuindeuren goed zijn afgesloten (buurtwachten in Naaldwijk en Sliedrecht doen dat bijvoorbeeld). Een andere buurtbewoner geeft aan dat hij het betuttelend vindt dat een groepje burgers hem in de gaten zou moeten houden:

“We zijn toch geen kleuters meer dat een ander aan je poort moet gaan voelen of deze wel afgesloten is?” (idem)

Veel buurtbewoners geven aan de gedachte van een buurtwacht te ondersteunen, maar anderen hebben twijfels bij de manier waarop dat idee wordt uitgevoerd. Zo zegt een bewoner uit Sliedrecht dat deelnemers aan de buurtwacht niet goed zijn geselecteerd en getraind, waardoor zij niet voor hun taak zijn opgewassen. Men waardeert het werk van de buurtwacht, maar ziet toch “gewoon” liever de politie in die rol, waarschijnlijk omdat ze dat nu eenmaal zo gewend zijn:

“Ik vind het echt fantastisch dat ze dit werk doen en willen doen. (...) Ik sta er heel dubbel in. (...) Ik vind het eigenlijk een taak van de politie. (...) Ik vind het belangrijk dat ze [de politie] structureel gaan surveilleren, dan is die hele buurtwacht niet nodig.” (bewoonster in Papendrecht, 56 jaar)

Deze bewoonster vindt dat ook omdat tijdens of na een surveillance de politie sneller door kan pakken:

“Als buurtwacht heb je een waakhondfunctie, ze mogen niet optreden. Daar zit een vertraging in. Dan wordt er iets signaleerd en dan moet het nog naar de politie. Je kan het niet bewijzen en het zal ook altijd ontkend worden.” (idem)

Buurtwachten zijn zich er over het algemeen van bewust dat niet alle bewoners blij zijn met hun aanwezigheid, al slaat bij elke deelnemer die wij interviewden de balans duidelijk naar het positieve door. Sommige buurtwachten delen bewust complimentjes uit aan bewoners, in de hoop dat die niet het gevoel krijgen uitsluitend bekritiseerd te worden:

“Dan zeg je, goh, wat ziet die tuin er mooi uit! Zo proberen we mensen ook een beetje te motiveren.” (deelnemer in Lelystad, Kamp)

Deelnemers aan buurtwachten werken in de regel alleen in het verband van de buurtwacht met elkaar samen, maar er zijn ook enkele voorbeelden waar activiteiten verder strekken dan alleen inzet voor de buurtwacht. Buurtpreventie Vlokhoven in Eindhoven bijvoorbeeld is een combinatie van een buurtpreventieteam en buurtvaders. Vaders uit de buurt hebben zich niet alleen verenigd om rondes te gaan lopen, maar bieden daarnaast sportactiviteiten voor de jeugd aan. De buurtwacht vertoont daarbij trekken van integratie in het professionele veld: een welzijnsorganisatie verzorgt er de administratie rondom het team.

4.5 Tevredenheid over de samenwerking tussen de partijen

Wat vinden de deelnemers aan buurtwachten van de samenwerking met formele instanties? Over het geheel genomen blijkt dat bewoners behoorlijk tevreden zijn over de samenwerking met gemeente en politie en dat zij hen betrouwbare partners vinden.

Buurtwachten en politie

De samenwerking tussen buurtwacht en politie, meestal de wijkagent, manifesteert zich vooral doordat men elkaar regelmatig spreekt of dat de politie de buurtwacht op enigerlei wijze ondersteunt. Vrijwel in alle gevallen die ik heb bestudeerd is er minimaal enige vorm van wisselwerking tussen politie en burgers en is de wijkagent min of meer tevreden met het werk van de buurtwacht, al is hij zoals gezegd vaak kritisch over buurtwachten die zich actief richten op sociale interventies in de buurt. Andersom zijn bewoners tevreden over de politie als de wijkagent goed benaderbaar en bereikbaar is, hen serieus neemt en goed ondersteunt, door ze voldoende informatie te verstrekken. Uit het onderzoek komen slechts enkele gevallen naar voren waar de buurtwacht niet tevreden was over de politie. Meestal ging het dan om de beperkte aanspreekbaarheid van de wijkagent. Sommige buurtwachten zien geen meerwaarde in hun initiatief als de politie hen niet méér informatie verstrekt dan andere burgers.

“Het enige dat ze van ons vragen is van ‘als je iets verdachts ziet, meld het ons’. Dat is eigenlijk precies wat iedere bewoner, iedere buur moet doen. (deelnemer in Lelystad, Kamp)

Voor de buurtwacht in Naaldwijk vormt een politie die hun meldingen oppakt een signaal dat die te vertrouwen is. Dit geeft aan dat contact tussen wijkagent en buurtwacht niet vrijblijvend kan zijn als de politie groot belang hecht aan een betrouwbare uitstraling. Een ander punt van ondersteuning dat erg wordt gewaardeerd is als de politie trainingen aanbiedt, bijvoorbeeld in de wijze waarop men anderen het best kan benaderen om te voorkomen dat die fysiek of verbaal gewelddadig worden.

De meeste buurtwachten zijn om goed te functioneren sterk afhankelijk van de politie. Wisseling van wijkagent is een punt van ontevredenheid bij bewoners, omdat wijkagenten nogal eens verschillen in de wijze waarop zij omgaan met actieve bewoners. Bij twee buurtwachten is er geen enkel contact met de wijkagenten. Over tips van de buurtwacht hoort men dan verder ook niets terug.

Veelal is er sprake van koudwatervrees bij de start van een buurtwacht en neemt na verloop van tijd de samenwerking toe, al blijft met name de politie terughoudend. Dat wil overigens niet zeggen dat de politie niet open staat voor initiatieven van burgers. Uit alles blijkt dat de politie het feit op zich waardeert dat burgers actief bezig zijn met de veiligheid in hun buurt. Een wijkagent in Lelystad stelt dat het is goed als burgers op deze manier actief zijn, ook al pakt de politie daardoor niet perse meer boeven. Wijkagenten zien buurtwachten primair als bron van informatie. Wijkagenten steken relatief veel tijd in het onderhouden van contacten in de buurt, het opbouwen van relevante netwerken en het voeren van overleg. Zij vinden die taken ook behoren tot hun belangrijkste takenpakket (Miltenburg, 2011).⁷ Het is dus goed voor te stellen dat wijkagenten actieve bewoners erg op prijs stellen. Die behoren tot de best toegankelijke en best geïnformeerde bronnen van informatie. Sommige wijkagenten vinden dat belangrijker dan dat de buurtwacht direct bijdraagt aan vermindering van criminaliteit of overlast.

Over de samenwerking met de gemeente zijn de respondenten overigens een stuk minder tevreden dan met de politie. Het contact met de gemeente blijkt lastig te onderhouden. Het is ook niet altijd duidelijk wat de bedoelingen van de gemeente zijn op het gebied van de openbare veiligheid. Andersom zijn formele instanties over het geheel genomen tevreden over de inzet van burgers. Sommigen waarderen het feit

⁷ Het betrof een onderzoek onder wijkagenten ('buurtregisseurs') uit het korps Amsterdam-Amstelland.

dat burgers zich inzetten voor de buurt zo erg, dat zij minder kritisch zijn op wát burgers dan precies doen. In Den Haag wijst één van de wijkagenten op de vrijwilligheid van de inzet van burgers:

“Je moet hun ook lekker laten, want wat is erger dan als politie en gemeente gaan bepalen wat vrijwilligers moeten doen? Dan is het toch niet meer vrijwillig?”

5. POSITIEVE EN NEGATIEVE GEVOLGEN VAN BUURTWACHTEN

Deelnemers aan buurtwachten zijn er over het algemeen zelf van overtuigd dat zij bijdragen aan vermindering van overlast en criminaliteit. De instrumentele status van veel buurtwachten als verlengstuk van de politie of gemeente kan echter tot gevolg hebben dat het zicht op de eigen effectiviteit beperkt is. Buurtwachten met een sterkere interveniërende functie zien met eigen ogen wat de implicaties van hun interventies zijn. Zij zijn minder afhankelijk van een goede terugkoppeling door de politie. Hoe dan ook, buurtwachten maken voor wat betreft hun effectiviteit wel onderscheid tussen overlast en criminaliteit. Zij geven aan dat zij weliswaar helpen om overlast terug te dringen, maar dat zij nauwelijks effect sorteren op criminaliteit, zoals bijvoorbeeld op drugshandel in de buurt. De harde criminaliteit, zegt men vaak, gaat min of meer langs de dagelijkse leefwereld van bewoners heen, terwijl zij van overlast veel meer merken en ook beter kunnen inschatten of die afneemt of niet. Naast dergelijke positieve gevolgen van buurtwachten komen uit de interviews ook enkele negatieve gevolgen naar voren. We beschrijven beide categorieën hieronder.

5.1 Positieve gevolgen

Over de effecten van de buurtwacht zijn deelnemers over het algemeen dus heel positief. Sommigen geven aan dat zij het wel lastig vinden om een afname van overlast en criminaliteit (vooral inbraken) of gevoel van onveiligheid objectief toe te schrijven aan de buurtwacht, maar veel bewoners zijn er van overtuigd dat zij een positieve bijdrage leveren aan de buurt, in het bijzonder op het gebied van sfeer en sociale samenhang. Sommige teams verzorgen zelf een evaluatierapport. Anderen maken gebruik van politiecijfers over overlast en criminaliteit om een beeld te vormen van de resultaten. In Angerlo houden bewoners, politie en gemeente een enquête om te kijken welke veranderingen in het dorp optreden.

De buurtwacht in Albrandswaard geeft aan dat direct nadat zij actief werd, de overlast van jongeren op straat afnam. Men claimt een vertrouwensband te hebben opgebouwd met de jongeren. Hangplekken verdwenen en de criminaliteit nam zinderogen af. De buurtwacht raakte er betrokken bij opsporingsactiviteiten van de politie en een deel van de buurtwachtleden werd zelfs opgeleid tot experts op het gebied

van huiselijk geweld. In Almelo Zuid-oost geven de leden (naast terugloop van criminaliteit en overlast) aan dat kwesties in de buurt, vooral als het gaat om verstoorde relaties tussen bewoners, nu eerder door de gemeente worden opgepakt. Buurtpreventie De Rode Schouw in Halsteren is er naar eigen zeggen ook in geslaagd een goede band op te bouwen met de jeugd buiten die eerder zorgde voor overlast. De oudste jongeren zijn nu zelf ook begonnen met overlast te melden. In Bergen op Zoom Oscar van Hemel heeft men zich gerealiseerd dat als gevolg van buurtwachten verplaatsingseffecten kunnen optreden. Het team is mede om die reden, vanwege preventieve redenen, opgericht.

Gevoel van daadkracht: minder criminaliteit, meer veiligheid

Deelnemers aan buurtwachten zien dus (niet verwonderlijk) het terugbrengen van criminaliteit en overlast als een belangrijk bedoeld gevolg van hun handelen. In buurten waar buurtwachten actief zijn is de overlast volgens de deelnemers erg vermindert. Sommige buurtwachten claimen ook een effect op criminaliteit, zoals het teruglopen van woninginbraken na regelmatige surveillance.

“Overlast van jongeren is met negentig procent afgenomen en doet zich nauwelijks nog voor. Er zijn totaal geen spanningen in de wijk. Alleen het winkelcentrum kan als iets onveiliger worden beschouwd, omdat daar wel eens jongeren hangen. (...) Eerst waren er wel 25 hangplekken in de wijk. [Jongeren] zorgden voor veel overlast en brandstichtingen. Veel vernielingen, zoals lantaarnpalen en spiegels van auto's aftrappen.” (deelnemer in Albrandswaard, 58 jaar)

“Inbraken zijn met 56 procent gedaald. Vorige week hebben we hier de cijfers over gekregen. Dat ligt denk ik wel aan het team, want in het centrum was criminaliteit met 40 procent gestegen en in een andere wijk zelfs met 60 procent.” (deelnemer in Sliedrecht, 56 jaar)

Een goed in de buurt ingebedde buurtwacht kan in theorie werk van de politie uit handen nemen en zo de bijdragen aan een veiliger buurt:

“Als er overlast is, dan gaat men wel met de burens overleggen of wij samen op zullen treden. De overlastgever wordt dan ook wel aangesproken. Men

praat eerst persoonlijk met die persoon, daarna wordt eventueel de politie gebeld.” (deelneemster in Papendrecht, 54 jaar)

Of de cijfers het nu uitwijzen of niet, ook het gevoel van veiligheid onder bewoners is volgens veel van onze respondenten toegenomen. Alle deelnemers aan buurtwachten zijn die mening toegedaan, maar ook veel andere betrokkenen, hetzij bewoners of politie en gemeente, beamen dit. Al met al hebben de buurtwachten in overgrote meerderheid het gevoel dat zij helpen een betere buurt te bewerkstelligen.

Meer sociale controle

Veel deelnemers aan buurtwachten melden verder dat anderen in de buurt door hun aanwezigheid alerter en waakzamer zijn geworden, vaker meldingen doen, de woning beter beveiligen of anderen in de buurt meer aanspreken. De sociale controle zou zijn toegenomen.

In Albrandswaard bijv. geeft de deelnemer aan een buurtwacht aan dat de saamhorigheid door toedoen van de buurtwacht toegenomen lijkt te zijn.

“(I:) Letten mensen in deze buurt goed op elkaar? (R:) Sinds de invoering van buurtpreventie wel. De saamhorigheid wordt groter.”

De wijkagent in de betreffende buurt bevestigt dit. Hij zegt dat andere burgers zich nu beter bewust zijn om ook sociale controle uit te oefenen. Zo heeft de wijkagent in Sliedrecht, heel praktisch, het voornemen om de buurtwacht in te zetten voor snelheidscontroles. De hoge snelheid waarmee auto's door de buurt rijden is er een groot probleem. Aan de weg grenst een aantal speeltuintjes en ouders zijn erg bezorgd. Veel andere veiligheidproblemen zijn er in deze wijk overigens niet.

“Er wordt vaak aangegeven dat er te hard wordt gereden in de wijk. Vaak gaat het dan om eigen wijkbewoners. Het is voor ons [de politie] moeilijk om hier iets aan te doen. Ook hier zou ik het team in willen zetten. Ze bekend maken met de werking van een lasergun, zodat er een brief naar de betreffende wijkbewoner kan worden gestuurd, waarin ze door hun eigen buurtbewoners ter verantwoording worden geroepen, zonder dat er een boete aan is verbonden.” (wijkagent, Sliedrecht)

Meer collectieve en individuele zelfredzaamheid

Daar waar buurtwachten zo ver gaan dat zij andere burgers actief aanspreken op hun gedrag kan een positief effect daarvan zijn dat de collectieve zelfredzaamheid in die buurt toeneemt. Een opbouwmedewerker uit Ouddorp bijv. die bij de lokale buurtwacht is betrokken, geeft aan dat het gevoel van veiligheid in de buurt is verbeterd omdat bewoners zien dat overlastgevende jongeren in de buurt gewoon aanspreekbaar zijn. Men kan volgens hem dan juist het gevoel krijgen dat de buurt als geheel meer grip heeft op sociale onveiligheid. Zo kan de collectieve zelfredzaamheid in de buurt toenemen. Vooral onder ouderen berust het gevoel van onveiligheid voor een belangrijk deel op de vrees voor slachtofferschap. Veel oudere respondenten voelen zich door de aanwezigheid van een buurtwacht en door de tips die zij geven meer gerustgesteld. Sommigen geven aan dat er als gevolg van de buurtwacht minder verdachte personen in de buurt rondlopen, en als dat wel zo is weten ze dat de buurtwacht actie zal ondernemen (dat werd bijvoorbeeld gezegd over de buurtwachten in Naaldwijk en Sliedrecht). Ouderen durven zich daardoor weer meer op straat te begeven of weer naar koopavonden te gaan. Omdat zij hun 'span of control' vergroten, neemt hun persoonlijke daadkracht toe (cf. Bandura, 1992).

Al met al zouden we dus kunnen concluderen dat een verhoogd gevoel van veiligheid het meest door buurtwachten geclaimde bedoelde gevolg is van hun rondes. Veel buurtwachten noemen in één adem door ook de positieve effecten op de sociale samenhang, sociale controle en de zelfredzaamheid. Als burgers elkaar (her)kennen, elkaar goed in de gaten houden en op eigen kracht opereren, kan dit op zijn beurt de publieke veiligheid in de buurt vergroten. Buurtwachten kunnen zo naar eigen zeggen ook op een indirecte manier, door de informele sociale controle in een buurt te stimuleren, bijdragen aan de veiligheid in een buurt.

5.2 Negatieve gevolgen

Gemeente en politie zijn per saldo positief over buurtwachten omdat die een uiting zijn van het actieve burgerschap en de gedeelde verantwoordelijkheid waar de overheid naar op zoek is. Maar zij hebben ook zo hun bedenkingen. Wijkagenten geven aan dat buurtwachten effect sorteren, vooral wat betreft het gevoel van veiligheid

onder bewoners. Zij zijn echter wel wat kritischer. Over het algemeen is de politie gematigder dan in dit voorbeeld voor wat betreft haar verwachtingen van een buurtwacht. Zoals gezegd is er veel waardering voor actieve burgers, maar voor de politie meetbare resultaten, d.w.z. een afname van criminaliteit of overlast, lijken op basis van de interviews beperkt te zijn. Het aantal wijkagenten waarmee we een interview hebben gehouden is overigens te laag om hierover harde uitspraken te doen (N=9) en in de korte vragenlijst die we alle buurtwachten stuurden was deze vraag niet opgenomen.

Zorg om eigenrichting

Zorgen van formele instanties hebben bijv. te maken met de vrees dat buurtwachten zich mogelijk zullen bedienen van geweld of dreigen met geweld (denk bijvoorbeeld aan de eigenrichting die gedurende de Londense rellen plaatsvond). Dat geweld zou zich kunnen richten op bepaalde bevolkingsgroepen. De vrees voor ontsporingen vormt een belangrijk criterium voor formele instanties om buurtwachten niet te ondersteunen. Enerzijds is het voor de politie prettig dat zij sommige taken deels kan overlaten aan een buurtwacht en niet voor elk wisselwasje uit hoeft te rukken, anderzijds zal zij bij notoire gevallen van overlast liever niet onnodig compliceren en de regie stevig in eigen hand willen houden. In dit onderzoek zijn onder de buurtwachten echter geen voorbeelden gevonden van vormen van geweld of georganiseerde expliciete uitsluiting, afgezien van enkele retorische aanzetten⁸ en kleine incidenten.

Perverse effecten en functionele ontwrichting

In de sociologie zijn onbedoelde gevolgen van sociale interventies een bekend fenomeen (cf. Merton, 1936). In het recente verleden hebben Engbersen & Van der Veen (1992) een aantal van die gevolgen beschreven. Enerzijds kunnen zich zgn. perverse effecten voordoen als de inzet van buurtwachten juist leidt tot het tegenovergestelde van wat eigenlijk werd beoogd. Daarnaast kan een buurtwacht onbedoeld neveneffecten sorteren en zo bijdragen aan stigmatisering of provocatie van bepaalde groe-

⁸ [Verwijs naar Venlo 2011]

pen bewoners of zelfs ontwrichting van de sociale samenhang in een buurt. Er valt zelfs te twisten over de vraag in hoeverre die gevolgen inderdaad altijd onbedoeld zijn, of dat zij in ieder geval niet expliciet zo bedoeld zijn. Wat betreft onbedoelde gevolgen hebben wij voor dit onderzoek overigens niet specifiek bij buurtbewoners doorgevraagd over de gevolgen van buurtwachten voor de buurt, dus we kunnen hier alleen een aantal globale indrukken beschrijven.

In een aantal interviews kwam een curieus pervers effect als een onbedoeld gevolg naar voren, nl. de mogelijke toename van onveiligheidsgevoelens in plaats van een verwachte afname. Sommige wijkagenten, zoals die in Albrandswaard, geven aan dat niet alle buurtbewoners zich veiliger zijn gaan voelen door de buurtwacht (cf. Crawford, 2008). Van Eijk (2013) beschreef dit gevolg uitgebreid voor een aantal buurtpreventieteams in Den Haag. Een onbedoeld en ongewenst gevolg van buurtwachten is dat met name die bewoners die de buurtwacht niet kennen zich nog wel eens *minder* veilig zouden kunnen gaan voelen, omdat latente onzekerheden over de buurt en hun angst voor mogelijk slachtofferschap bevestigd wordt door de aanwezigheid van een aan de overheid/politie gelieerde buurtwacht. De buurt is blijkbaar geclassificeerd als een onveilige omgeving om in te wonen. Niet alleen kan het gevoel van veiligheid daardoor afnemen. Het kan zelfs leiden tot minder inzet op het gebied van veiligheid:

“Andere bewoners zijn juist minder actief geworden op het gebied van veiligheid, want het wordt door het team voor hen gedaan.” (bewoner in Albrandswaard, 74 jaar)

Mocht die inzet inderdaad afnemen, dan zou er tevens van ‘functionele ontwrichting’ sprake zijn: het onbedoelde gevolg van buurtwachten zou zijn dat functionele vereisten voor een goed functionerende buurt, zoals vormen van sociale controle, juist worden aangetast door de invoering van iets nieuws (cf. Engbersen & Van der Veen, 1992: 220). Empirische aanwijzingen daarvoor hebben we echter niet gevonden.

Een ander, weliswaar minder belangrijk, onbedoeld maar ontwrichtend gevolg dat wij wél aantreffen, en dat vooral te maken heeft met een te fanatieke inzet van de kant van de buurtwacht in combinatie met onvoldoende draagvlak voor hun werkzaamheden, betreft een mogelijke toename van spanningen tussen bewoners en leden van de buurtwacht. Een wijkagent zegt hierover:

“Dan staat er bijvoorbeeld iemand fout geparkeerd en dan gaan ze bellen. Soms willen ze de [politie-surveillance] niet afwachten en kloppen ze ook aan bij de gemeente. De gemeente meldt dit dan weer aan de politie en dan krijg ik op mijn brood waarom ik er niets mee gedaan heb. (...) Ik wil hun enthousiasme niet temperen, maar ze moeten zaken wel in perspectief zien. (...) Niet dat we krijgen van ‘o nee daar bellen zij weer’.” (wijkagent, Albrandswaard)

“Het moet geen politiekorpsje in de wijk worden. We wijzen voortdurend op de uitgangsbasis: ogen en oren zijn. Het zijn geen politieagenten en zij moeten mensen ook niet aanspreken als ze geen licht hebben op de fiets.” (idem)

Classificatie van bepaalde bewoners

Als in een buurt met een florerend systeem van informele sociale controle een aantal burgers met regelmaat het doelwit is van burgersurveillance is de kans nog groter dat deze burgers worden gestigmatiseerd. Onafhankelijk van hun feitelijke gedrag zullen zij tot marginale bewoners worden gedeclasseerd, of met andere woorden, geclassificeerd worden als ‘slechte’ medebewoners. Als zij dan stelselmatig de focus zijn van een buurtwacht, kan daardoor de spanning in de buurt toenemen. We kunnen echter alleen maar vermoeden dat dit zich in een aantal buurten zal kunnen voordoen. Uit de interviews die wij hielden, vooral met actieve deelnemers en met wijkagenten, kwamen hiervan geen gevallen naar voren. Dat is echter ook niet zo verwonderlijk, omdat we niet op grote schaal met medebewoners hebben gesproken. Stigmatisering van jongeren ligt in dit geval het meest voor de hand, omdat ervaren overlast van jongeren immers de meest genoemde aanleiding is voor buurtwachten om actief te worden. Het ligt voor de hand dat Marokkaanse jongeren zouden aangeven vaak door een buurtwacht in de gaten te worden gehouden, terecht of onterecht.

Juist vanwege de mogelijkheid om als buurtwacht te discrimineren of bevooroordeeld te handelen, vinden sommige formele instanties dat de autonomie van buurtwachten begrensd moet zijn. In een aantal buurten is de vorming van buurtwachten in de kiem gesmoord of achteraf afgekeurd door de lokale autoriteiten. Het gaat dan meestal om situaties waarvan de politie inschat dat directe betrokkenheid van burgers bij overlast of criminaliteit de veiligheid van burgers in gevaar zal brengen.

Provocatie van bepaalde bewoners

Een ander mogelijk pervers effect dat zich vooral onder de meer instrumenteel opererende buurtwachten (de 'oren en ogen' van de politie en/of gemeente) is dat andere bewoners niet altijd gediend zijn van die extra sets zintuigen van politie en/of gemeente in de vorm van (over)actieve bewoners. Een dergelijke 'tragiek van goede bedoelingen' (cf. Twist & Verheul, 2010) doet zich bijvoorbeeld voor als spanningen in de buurt door confrontaties van buurtwachtleden met overlastgevers toenemen in plaats van afnemen omdat de aangesprokenen zich geprovoceerd voelen:

"Eén van onze leden is door een jongen wel eens geslagen, omdat die het er niet mee eens was dat hij op wildplassen werd aangesproken." (deelnemster in Naaldwijk, 39 jaar)

Onvrede met een buurtwacht hoeft natuurlijk niet altijd te betekenen dat bewoners iets op hun kerfstok zouden hebben. Het kan ook zijn dat zij een sterke bemoeienis van de staat uit ideologische motieven afwijzen of dat zij het simpelweg onprettig vinden om door anderen in de gaten te worden gehouden. Wat de oorzaak ook moge zijn, uit de interviews kwam een aantal keren naar voren dat deelnemers na verloop van tijd afzien van verdere deelname, omdat zij bang waren slachtoffer te worden van diegenen op wie de buurtwacht zich richt:

"In het begin wilden buurtbewoners die rond de grootste overlastplek wonen niet meelopen. Jaren daarvoor was er een incident met een buurtbewoner waarna twintig jongeren zijn huis hebben belaagd. Daarom zagen deze mensen buurtpreventie niet zitten. Ze waren bang dat het ten koste zou gaan van hun eigen huis. Wij hebben hen toen betrokken bij voorlichting. Toen kwam het besef dat wanneer je het samen doet, je dan niet kwetsbaar bent. Zij zijn toen ook mee gaan doen." (opbouwwerker in Oudorp, 59 jaar)

"De jeugd uitte in het begin ook venijn door sneeuwballen tegen onze ruiten te gooien. Door de politie wordt dit goed opgepakt en ze letten hier scherp op." (deelnemster in Voorburg, 49 jaar)

5.3 Ter afsluiting

Concluderend kunnen we stellen dat deelnemers aan buurtwachten zonder uitzondering positief zijn over hun bijdrage aan de lokale publieke veiligheid en de zelfredzaamheid van bewoners in de buurt. Weliswaar sorteren buurtwachten enkele onbedoelde gevolgen, maar die lijken wat betreft de impact op de buurt op het eerste gezicht mee te vallen. Wellicht ten overvloede is het van belang om hier te constateren dat de daadwerkelijke invloed van buurtwachten op overlast, criminaliteit en gevoelens van veiligheid, hetzij positief of negatief, in dit onderzoek niet objectief kon worden vastgesteld. Het zou de moeite waard kunnen zijn om de effecten van buurtwachten te meten aan de hand van opvattingen van grote aantallen bewoners uit de betreffende gebieden. Dat is in dit onderzoek niet gedaan. Het gaat in dit rapport uitloeiend om opvattingen van direct betrokkenen en slechts enkele buurtbewoners.

6. CONCLUSIE, DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN

In dit rapport is geprobeerd een eerste inventariserend beeld te schetsen van de huidige praktijken van buurtwachten in Nederland. Buurtwachten blijken in heel verschillende leefgemeenschappen voor te komen en op heel uiteenlopende manieren te zijn ingericht. De mate van criminaliteit en overlast staan niet noodzakelijkerwijs met het voorkomen van buurtwachten in verband. Soms zijn zij opgericht op grond van acute problemen, maar vaak gaat het ook om preventieve vormen van organisatie door burgers. Buurtwachten zijn in dit onderzoek geanalyseerd door twee begrippen te combineren die in zowel het wetenschappelijke als praktijkdebat zelden in één adem worden genoemd. Het concept 'zelfredzaamheid' duidt in dit onderzoek op de eigen wijzen waarop burgers effectief en met grote autonomie de openbare veiligheid in hun omgeving kunnen beïnvloeden. In het licht van wat buurtwachten feitelijk doen kunnen we niet vaststellen dat de zelfredzaamheid van burgers een grote sprong voorwaarts maakt. Op de eigen manieren om de veiligheid in de buurt te verbeteren wordt lang niet altijd een beroep gedaan. Dat komt omdat veel buurtwachten hun activiteiten in het verlengde van het beleid van de politie organiseren (en in mindere mate de gemeente). Het andere concept is dat van de 'responsabilisering' van burgers (Garland, 1996). Het geeft een trend bij de overheid aan om burgers aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid voor - in dit geval - de lokale openbare veiligheid, en daaraan direct de conditie te verbinden dat de wijze waarop die verantwoordelijkheid zich manifesteert past in de visie van partijen binnen de staat én er aan bijdraagt dat andere burgers het goede voorbeeld van de verantwoordelijke burger zullen volgen. In de huidige praktijken van buurtwachten in Nederland troffen wij zowel zelfredzame groepjes patrouillerende bewoners aan als volgzaam en nauwgezet aangestuurde. De meeste buurtwachten echter combineren beide stijlen en functioneren naar tevredenheid van zowel deelnemers als politie en gemeente. Omdat het lang niet altijd gaat om buurten waarvan de politie ze zou aanduiden als 'onveilig' of 'crimineel' valt er tevens wat voor te zeggen om het fenomeen buurtwachten te zien als één van de vele manieren waarop de securisering van de samenleving zich voltrekt (Zedner, 2003).

6.1 Bottom-up of top-down?

De trend dat burgers op het gebied van veiligheid zich als het ware zelf verantwoordiliseren roept de vraag op in hoeverre buurtwachten dan nog gezien kunnen worden als een product van - vooral - sociale relaties tussen buurtbewoners. We moeten dan kijken naar de mechanismen in de buurt die buurtwachten voortbrengen en hen in stand houden. Kunnen we de burger in buurtwachten beschouwen als de zelfredzame burger die een bijdrage levert aan informele sociale controle in zijn buurt? Of is de buurtwacht veeleer te zien als een instrument van beleidsmakers om hun beleidslijn uitgevoerd te krijgen? Burgers die over voldoende sociaal kapitaal beschikken om sociale controle uit te oefenen in hun omgeving, zijn misschien maar ten dele geneigd om hun gedrag aan te passen aan de voorwaarden die formele instanties stellen aan die sociale controle en de regulering van veiligheid in de buurt. Deze burgers zijn niet primair geïnteresseerd in de pogingen die de gemeente en de politie ondernemen om hun sociaal kapitaal te benutten als een instrument van beleid en als vehikel voor effectief politiewerk. Zij bestaan in eerste instantie voor zichzelf en de buurt.

De meeste buurtwachten vloeien echter minder automatisch voort uit de informele sociale controle in een buurt, maar zijn juist sterk ingebed in het lokale systeem van 'governance'. Zij fungeren meer als een instrument waarmee veiligheid in de buurt kan worden 'bestuurd', dan als een primaire uiting van informele sociale verhoudingen. Partijen betrokken bij het lokale bestuur hebben er belang bij dat deze burgers *mede* verantwoordelijk worden gemaakt voor beleid en niet alleen handelen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid die deze buurtwachten op zich nemen komt in dit perspectief vooral goed tot stand als zij niet primair een beroep doen op hun zelfredzaamheid en hun eigen manieren om de veiligheid te vergroten, maar juist handelen in het verlengde van overheidsbeleid. Dat maakt het voor de overheid beter mogelijk om controle te houden over de uiteindelijk te bewerkstelligen gedragsverandering onder burgers (minder overlast veroorzaken, minder crimineel gedrag vertonen). In een instrumentele benadering wordt de burger niet alleen aangespoord om een actieve houding aan te nemen, maar moet die houding ook, geheel in lijn met de responsabiliseringstheorie die in hoofdstuk één is beschreven, ten dienste staan van de gedragsverandering onder burgers waar het de overheid in eerste instantie om te doen is. Burgerparticipatie is in deze visie geen doel op zich, maar een middel om die gedragsverandering te bewerkstelligen. In de neo-republikeinse opvatting van burgerschap die daarachter schuilgaat is het van belang

dat de actieve burger het goede voorbeeld dat de overheid hem voorhoudt doorgeeft aan zijn medeburgers.

De 'bottom-up', in meer of mindere mate autonome, buurtwachten kunnen zowel op initiatief van bewoners als van formele instanties zijn ontstaan. In theorie ligt hun kracht in preventie en interventie. De preventieve werking ontleent zijn kracht vooral aan de bekendheid van buurtwachten in de omgeving waarin men patrouilleert. Interventies beperken zich in de praktijk vrijwel geheel tot het aanspreken van jeugd in de openbare ruimte. De trekkers van deze buurtwachten zijn sociaal sterk, communicatief vaardig en beschikken over persoonlijke daadkracht. Over het algemeen ondervinden ze weinig last van formele instanties in de zin dat hen beperkingen worden opgelegd. Er is bij die instanties vrijwel altijd waardering voor het feit dat burgers zich willen inzetten voor de publieke veiligheid, zolang dat gebeurt met het oog op het publieke belang. Politie en gemeente bieden deze buurtwachten over het algemeen echter minder ondersteuning dan de meer instrumentele buurtwachten, stellen zich terughoudend naar hen op en kijken kritisch naar hun activiteiten, omdat de betreffende burgers zich richten op interventietaken die de politie in de regel liever voor zichzelf reserveert. Dat is ironisch, omdat juist voor het aanspreken van anderen op hun gedrag moed, sociale steun maar vooral kunde nodig is, om zo de kans op represailles te beperken. Training van actieve bewoners is dus van groot belang. De terughoudendheid bij formele instanties past anderzijds ook wel weer goed bij de relatieve autonomie die sommige buurtwachten nastreven. Zij zien de politie als een partij die er (ook voor hen) moet zijn als dat nodig is en die de informatie verstrekt waarmee de buurtwacht haar focus kan aanscherpen en haar zelfredzaamheid kan vergroten. Een valkuil voor deze goed in de sociale structuur ingebedde buurtwachten is dat zij hun hand overspelen, zich te sterk bemoeien met preciaire problemen in de buurt en daardoor wrevel oproepen bij andere buurtbewoners.

Waar een deel van de buurtwachten uit dit onderzoek vooral het product is van informele sociale controle, vormen andere buurtwachten meer een afgeleide van formele instanties. Die instanties nemen in een groot aantal gevallen zelf het voortouw om burgers te werven voor een buurtwacht. In steden als Den Haag, Vlaardingen en Bergen op Zoom besteden gemeenteambtenaren soms een groot deel van hun tijd aan buurtwachten. Bij deze buurtwachten passen andere functies dan de zojuist beschreven buurtwachten. Wat hen vooral past is, ten eerste, om te worden ingezet om misstanden te signaleren en een bijdrage te leveren aan de opsporingstaak van de politie. Ten tweede past bij deze buurtwachten een rol als spreekbuis van de

politie en/of gemeente. Als gemakkelijk toegankelijke burgers helpen zij de politie om een verbinding te leggen met bewoners die normaal gesproken lastig te bereiken zijn om hen te informeren over formele zaken of - andersom - de formele instanties te informeren over de buurt. We spraken in dit verband eerder over 'oren, ogen en mond' van de politie.

Mijn verwachting bij de start van dit onderzoek naar buurtwachten was dat ik een relatief groot aantal buurtwachten zou aantreffen die autonoom zouden opereren, los van enige bemoeienis door formele instanties als de politie, de gemeentelijke overheid, woningcorporatie of welzijnsinstellingen. Zij zouden elk een manifestatie zijn van 'genomen verantwoordelijkheid', zij het in wisselende mate in het publieke belang. De gedachte, mede ingegeven door berichten in de media, was dat zij een weerspiegeling zouden vormen van opkomend populisme in Nederland, o.a. gekenmerkt door een afwerende houding ten opzichte van de staat en de daarin opererende instanties en gebaseerd op de gedachte dat de overheid aan gezag en legitimiteit heeft ingeboet. Buurtwachten gestoeld op een sentiment van boosheid of diepe teleurstelling hebben we echter niet of nauwelijks aangetroffen.

De autonomie waar sommige buurtwachten in hun dagelijks functioneren over beschikken roept bij sommige bewoners, politici, maar vooral bij de politie desalniettemin schrikbeelden op van bewoners die zich agressief of gewelddadig opstellen jegens bepaalde groepen andere bewoners. Ook al troffen wij dat niet aan, dat wil nog niet zeggen dat het ook niet voorkomt. Onze aanpak liet toe dat betrokkenen de werkelijkheid mooier voorschilderen dan hij in feite is. Het beeld werd echter – op één bijna-incident na – ook niet door berichten uit de media ontkracht. In Helmond dreigden bewoners in de zomer van 2011 tweehonderd man sterk en bewapend met honkbalknuppels de wijk in te trekken om de overlast van jongeren te bestrijden. Het is hier echter bij woorden gebleven.⁹ Uit ons onderzoek blijkt dat politie en deelnemers aan de meer zelfstandig opererende buurtwachten elkaar daar waar nodig weten te vinden, maar verder op een vrij ontspannen manier hun eigen dingen doen. Van tegenwerking aan de kant van burgers hebben wij geen voorbeelden aangetroffen. Weerstand aan de kant van de politie hebben wij wel regelmatig gezien. Slechts in een enkel geval leidde dat tot een verbod. De houding van de politie ten aanzien

⁹ "Helmonders zijn straatterrorist: 200 man voor knokploeg." Algemeen Dagblad, 9 augustus 2011.

van buurtwachten zou in het algemeen kunnen worden getypeerd als terughoudend en principe welwillend zolang de veiligheid van de direct betrokkenen niet in gevaar komt en het publieke belang wordt gediend.

Burgers en politie zijn over het algemeen behoorlijk tevreden over hoe de andere partij functioneert. In de samenwerking tussen de partijen is politie en gemeente er veel aan gelegen om de buurtwacht soms subtiel (bijvoorbeeld door te faciliteren, te informeren, burgers te selecteren) en op een ander moment juist meer expliciet aan te sturen (bijvoorbeeld door een werkplan voor hen op te stellen). Partijen aan beide kanten hebben tevens een positieve indruk van de prestaties van buurtwachten, hoewel deelnemers aan buurtwachten zelf een flink hogere pet op hebben van de door hen veroorzaakte positieve effecten. Sommigen, vooral wijkagenten, wijzen ook op de (veelal waarschijnlijk onbedoelde) gevolgen die buurtwachten sorteren. Classificatie van bewoners resulteert mogelijk in stigmatisering van diegenen op wie de buurtwacht let, maar dat konden we in dit onderzoek niet empirisch vaststellen. Wel vonden wij aanwijzingen voor irritatie onder medebewoners en soms uitingen van provocatie onder diegenen die door een buurtwacht werden aangesproken. Daarnaast bleek dat het gevoel van veiligheid onder deelnemers aan buurtwachten niet per se hoeft toe te nemen door hun inzet, aangezien zij een meer precies beeld krijgen van de veiligheidssituatie in de buurt.

Als ik buurtwachten in Nederland momenteel zou moeten typeren zou ik geneigd zijn te kiezen voor een omschrijving waarin de goede wil om formele instanties te ondersteunen centraal zou staan. Op een enkeling na zijn alle buurtwachten die we aantreffen, in ieder geval die waarin burgers op regelmatige basis patrouilleren, op de een of andere manier verbonden met formele partijen en werken ze daar in de regel nauw mee samen. Hun drijfveer is plichtsbesef en de ervaren onveiligheid is hun 'trigger' om actief te worden. Deze vaststelling impliceert dat de anti-staat houding onder burgers die zich actief in willen zetten voor de buurt niet wijdverbreid is. Instrumentalisering van burgers ten behoeve van de openbare veiligheid lijkt prima in de geest van deze tijd te passen. Burgers in buurtwachten doen kortom voor een belangrijk deel aan wat we 'zelf-responsabilisering' zouden kunnen noemen. Zij geven gehoor aan de impliciete en soms expliciete verwachting van de overheid dat burgers participeren in de sturing van openbare veiligheid (cf. Uitermark & Van Beek, 2010; Verhoeven & Ham, 2010).

Er van uitgaande dat burgers zich voorlopig in buurtwachten blijven organiseren, kunnen we ons de vraag stellen hoe burgers, politie en overheid bij kunnen dragen aan buurtwachten die zo breed mogelijk worden gedragen. De vraag waarom men daaraan zou bijdragen is natuurlijk uiterst relevant. Waarom zou de politie inzetten op de vorm van participatie van burgers op het gebied van veiligheid?

In 2008 stelden Van Os et al. van de Strategische Beleidsgroep Noodhulp hun 'Visie op Noodhulp' op, waarin een nieuwe manier van handelen van de politie bij noodhulp werd geïntroduceerd (SBG Noodhulp, 2008). Beter aansluiten bij wat de burger kan en doet door 'invoegen, toevoegen, uitvoegen', luidde het devies. Burgers hebben talloze mogelijkheden om zelf problemen op te lossen, ook op veiligheidsgebied, en het is dus om meerdere redenen, maar niet in het minst vanwege de doelmatigheid, zinvol voor de politie om daarvan gebruik te maken. Dat betekent dat de politie in moet spelen op dat probleemoplossend vermogen van burgers. Die modus van handelen lijkt vooral goed te passen bij buurtwachten die zijn ontsproten aan de informele sociale controle in een buurt, omdat het de leefwereld van burgers serieus neemt en burgers niet wil assimileren in het eigen systeemdenken van de politie. Dat is wel een hele andere visie dan die waarbij de buurtwacht als een verlengstuk van politieoptreden wordt beschouwd. Daarmee wordt niet zozeer het probleemoplossend vermogen van de burger alswel diens capaciteit als extra zintuigen van de politie aangesproken. Het is immers maar ten dele in het belang van de politie dat de burger zelf met oplossingen komt voor problemen, als de politie de gevolgen voor de veiligheid daarvan niet goed kan inschatten. Het belang van de politie bij een burger als verlengstuk van de politie bestaat dan onder meer uit extra *intelligence* en opsporingscapaciteit en de samenwerking met buurtwachten zou er dan op gericht kunnen zijn dusdanige capaciteit te verkrijgen dat die aanvullend is op (en niet ten koste gaat van) de eigen capaciteit en dat daarnaast extra informatie wordt verkregen die anders door de politie niet kon worden verzameld.

6.2 Sturen of loslaten?

Aan de wat 'lossere' benadering van buurtwachten, d.w.z. een benadering waarbij buurtwachten niet worden gezien als een nieuw uitvoeringsorgaan van een bestaand systeem, maar als een vorm van burgerparticipatie die bij kan dragen aan de publieke veiligheid, is het voordeel verbonden dat een echt beroep wordt gedaan op de zelfredzaamheid van bewoners in een buurt. Systemen van informele sociale controle

worden benut en kunnen zich verder ontwikkelen. Dat sluit aan bij een (romantisch?) verlangen op veel plekken in de samenleving om nieuwe (of verloren gegane) mogelijkheden te beproeven om anderen in de openbare ruimte aan te spreken zonder dat dit leidt tot onveilige situaties. Mogelijk is men in wijken waar men elkaar in de openbare ruimte wél aanspreekt beter op de hoogte van specifieke woon- en leefsituaties, waardoor problemen in collectief verband opgelost kunnen worden. Dat betekent dat de politie efficiencywinst kan boeken: zij houdt capaciteit over om ‘fatsoenlijk boeven te vangen’ (naar een citaat van Frans Denkers).¹⁰

Eén van de problemen die daarbij opdoemen is wie er over het algemene publieke belang waakt. Zolang gemeente en politie de hoeders van het publieke belang zijn, blijft er in theorie voldoende controle aanwezig dat buurtwachten het publieke belang dienen en zich bijvoorbeeld niet eenzijdig richten op het aanpakken van een bepaalde bevolkingsgroep of zwakke of marginale categorie burgers sociaal uitsluiten. Het probleem is echter dat de bevoegde instanties steeds vaker lijken te vrezen of zij die controlerende rol wel goed kunnen vervullen. Een tweede probleem is dat de politie niet altijd voldoende in staat lijkt te zijn om burgers te faciliteren in het ontwikkelen van eigen oplossingen. In plaats daarvan is er de inherente neiging bij de politie om terug te vallen op een beproefd systeem om problemen op de politiemaniër op te lossen. Dat heeft er mee te maken dat de politie van oudsher bij voorkeur steunt op haar eigen methoden. Een derde moeilijkheid betreft de kans op eigenrichting onder burgers. Deelnemers aan autonome buurtwachten zijn vanwege hun lossere band met de politie mogelijk slechter op de hoogte van wettelijk mag en kan, of gunnen zichzelf meer ruimte. Als dat gebeurt frustreren ze door zelf interventies te plegen procedures bij de politie (bijvoorbeeld wanneer na een brandstichting de politie daders wil opsporen en arresteren). In de praktijk blijkt dit nadeel overigens beperkt te zijn.

De variant waarbij wel sterker van bovenaf wordt gestuurd op de activiteiten van een buurtwacht kent ook bepaalde voordelen. Ten eerste verandert er ondanks de participatie van burgers niet zoveel in de eindverantwoordelijkheid van politie en

¹⁰ ‘Fatsoenlijk boeven vangen’, Trouw, 15 januari 1994. Frans Denkers was in die tijd politiepsycholoog bij het voormalige korps Amsterdam-Amstelland. De leerstoel Veiligheid & Burger-schap aan de Vrije Universiteit is naar deze voorvechter van meer zelfredzaamheid onder burgers vernoemd.

gemeente voor de lokale publieke veiligheid en het publieke belang in het algemeen. Dat is prettig voor de overheid, maar ook voor veel burgers die vinden dat de overheid als een anker dient te fungeren in veiligheidsnetwerken waarin zoveel andere partijen zijn betrokken. Sommige buurtwachten en veel politie- en gemeentelijke functionarissen zullen zich meer thuisvoelen bij een dergelijk 'verankerd pluralisme' (Loader & Walker, 2006), dan in het op gelijkwaardigheid gebaseerde netwerkmodel. Het betekent dat de overheid uiteindelijk de legitimiteit van buurtwachten gaat bepalen, maar dat stoort buurtwachten lang niet altijd. Burgers geven in veel gevallen zelf aan dat zij graag elementen van controle, verantwoording, procedures en richtlijnen willen opnemen in hun relatie met de overheid (Tonkens & Verhoeven, 2011:72). In veel gevallen vragen bewoners dus juist om een actieve en coördinerende opstelling van de gemeente of de wijkagent. Ten tweede verandert er ook niet veel in de taakopvatting van de politie. Zij kan haar eigen procedures en protocollen blijven volgen en hoeft die slechts aan te passen voor gebruik door en samen met burgers. Daarnaast is er directe controle mogelijk op wat burgers in buurtwachten doen en verlicht het mogelijk zelfs de taak van politie en gemeente op het gebied van veiligheid. Ten derde lijkt deze variant goed te passen bij de kwalitatieve ontwikkeling die burgerschap doormaakt in de richting van wat Van Ossewaarde 'burgerlijkheid' noemt in plaats van 'burgerschap'. Veel burgers maken er geen probleem van om als verlengstuk te dienen van de overheid. Hun actief burgerschap staat in dienst van de staat. Zij niet zozeer door de overheid 'geresponsabiliseerd', maar er lijkt eerder sprake van 'zelfresponsabilisering'. Dat past in een burgerlijk-conservatieve opvatting van burgerschap, waarin het als de morele plicht van de burger wordt gezien om de vertegenwoordigende overheid te dienen.

Mogelijke nadelen van de hier geschetste top-down benadering zijn er ook. Ten eerste kost het tijd en middelen die de politie misschien voor andere zaken wil aanwenden. De politie moet voldoende capaciteit c.q. bereidheid hebben om daadwerkelijk in de buurtwacht te investeren. Dat is soms lastig. Voor veel buurtwachten geldt bijvoorbeeld dat zij alleen (mogen) lopen als er back-up is van de politie. Dit vormt een probleem als de capaciteit van burgers daadwerkelijk aanvullend wil zijn op die van de politie. Naast beperkte capaciteit staat overigens de wisselende capaciteit bij de politie een duurzame relatie tussen burgers en de politie wel in de weg. Ten tweede staat nauwere samenwerking van de politie met min of meer gelijkwaardige burgers - in theorie althans - op gespannen voet met een stevige aanpak van veiligheid. In de *zerotolerance*-strategie die in sommige plaatsen wordt gehanteerd is voor de burger als veiligheidspartner maar beperkt plaats (Van Steden & Hageman, 2008).

Een gezagsrelatie verhoudt zich slecht tot wederzijds vertrouwen dat noodzakelijk is voor vruchtbare samenwerking. In het verlengde daarvan sluiten de prioriteiten van buurtwachten mogelijk niet altijd aan bij die van de politie. De politie moet prioriteiten stellen, maar die kunnen botsen met wat burgers zelf belangrijk vinden. De politie streeft weliswaar naar een goede relatie met buurtwachten, maar kan bijvoorbeeld niet op alle meldingen van burgers ingaan. Ten derde legt een meer instrumentele benadering van buurtwachten een klem op de creativiteit en capaciteit van burgers om zelf met oplossingen te komen. Bewoners moeten zich schikken naar beproefde methoden van de politie. Voor bewoners met een actieve houding zou dat nog wel eens demotiverend kunnen werken. Ten vierde doet zich het dilemma voor dat men burgers serieus moet nemen die er opvattingen op na kunnen houden die professionals tegen de haren instrijken. Om die reden moeten verwachtingen worden getemperd over wat van burgers gevraagd kan worden. Dat kan per buurtwacht verschillen, maar ook bij één buurtwacht in de loop van de tijd veranderen. Kan een buurtwacht wel goed functioneren als zij voor de beoordeling van lokale problemen telkens in gesprek moet met de wijkagent? Van Caem (2008) spreekt in dit verband van een 'professionele barrière' die burgers ervaren in veiligheidsnetwerken. Een reden voor de overheid om buurtwachten vooral als een instrument van overheidsbeleid op te vatten betreft nu juist dit punt: een gebrek aan vertrouwen in burgers, of anders geformuleerd, een realistische inschatting dat aan de capaciteiten en kwaliteiten van burgers beperkingen zijn verbonden.

6.3 Naar een balans tussen instrumentalisering en toegenomen zelfredzaamheid

In dit rapport spreek ik mij niet uit over de wenselijkheid of onwenselijkheid van buurtwachten. Ik volsta met te stellen dat buurtwachten voor sommigen een controversieel fenomeen vormen, al wijst dit onderzoek niet uit dat er in Nederland grove uitwassen voorkomen. Wel wordt duidelijk dat aan buurtwachten, afhankelijk van hun specifieke vorm en functie, voor- en nadelen kleven. Die zijn hierboven opgesomd. Op basis daarvan ligt het voor de hand om de voor- en nadelen van de verschillende benaderingen te wegen. Die exercitie heeft geleid tot een omschrijving van hieronder uitgewerkte 'hybride' vorm van buurtwachten. Hoe kunnen we zo'n hybride buurtwacht duiden?

In een middenweg tussen een bottom-up en top-down benadering biedt de politie ruimte voor enige autonomie van buurtwachten, zodat het systeem van infor-

mele sociale controle in buurten kan worden benut of de kans krijgt zich te ontwikkelen. In de VS zijn dergelijke hybride constructies – informele sociale controle gecombineerd met formele controle in de vorm van samenwerking met formele instanties – al eerder beschreven (Carr, 2003). Daarvoor moet dan wel voldoende voedingsbodem bestaan. Voor wijken waar die ontbreekt en waar de sociale problemen erg groot zijn, lijkt een meer instrumentele aanpak meer geschikt. Omgekeerd geldt voor wijken met weinig problemen en een sterke informele sociale controle dat buurtwachten over veel autonomie zouden moeten kunnen beschikken.

Om richting kunnen geven aan buurtwachten waarin zelfredzaamheid en instrumenteel nut in een zekere balans zijn kunnen we schetsen welke condities dan van belang zijn om ter harte te nemen. De volgende punten zouden daarbij behulpzaam kunnen zijn:

- De politie biedt ruimte voor eigen oplossingsrichtingen van burgers, maar bewaakt de wettelijke kaders.
- De politie beroept zich op de professionele ruimte van haar professionals om de eigen capaciteiten van burgers zoveel mogelijk in te zetten en de mogelijkheid te onderzoeken van bestaande procedures en protocollen af te wijken.
- De politie wekt niet de verwachting dat alle door bewoners aangedragen oplossingsrichtingen uitgevoerd kunnen worden, maar stelt zich – andersom – wel open op voor andere aanpakken dan die door haar als effectief zijn bestempeld. Ervaringen van buurtwachten met effectieve aanpakken worden door de politie intern en met bewoners besproken.
- De politie bespreekt met buurtwachten hun mate en soort van autonomie. De vraag of burgers daadwerkelijk (eind)verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de lokale publieke veiligheid is niet opportuun: er zijn veel redenen om die verantwoordelijkheid bij de overheid te laten. Dat betekent dat buurtwachten automatisch beperkt zijn in hun autonomie als het gaat om veiligheidszaken. Een geluk is dat veel burgers daar geen enkel probleem mee lijken te hebben, maar zich graag inzetten om de politie of de gemeente te ondersteunen in haar taak. Het gezamenlijk vaststellen van de mate waarin een buurtwacht autonoom kan en wil functioneren is wel van belang om te voorkomen dat actieve burgers zich onvoldoende gekend voelen. Het is bovendien van belang om daardoor zelfredzaamheid te bevorderen.

- De politie stelt samen met burgers van buurtwachten en andere burgers prioriteiten op voor de verbetering van de lokale publieke veiligheid (zie ook 'De buurt bestuurt' in Rotterdam en omstreken of 'Mijn Buurt Beter' in Amsterdam). Daarbij hoeden de politie en gemeente samen het publieke belang: zij letten er goed op dat een buurtwacht zich niet onevenredig richt op bepaalde personen of bevolkingsgroepen en het publieke belang daardoor onvoldoende dienen. De buurtwacht bespreekt met politie en gemeente waaruit dat publieke belang bestaat. Buurtwachten definiëren het gebied waar zij patrouilleren nauwkeurig en in afstemming met de politie. Zij houden daarbij rekening met de lokale differentiatie in sociaal klimaat en de sociale samenhang in een wijk.
- De politie probeert zover mogelijk te gaan in het delen van informatie met burgers, daar waar het de privacy van anderen niet schendt of de kans op opsporing van verdachten verkleint. Hoe en hoe vaak informatie tussen politie en buurtwachten wordt gedeeld maakt deel uit van de afspraken die buurtwachten en politie met elkaar maken.
- De politie is één van de partijen die er voor zorgt dat burgers goed zijn getraind om hun buurtwachtfuncties naar behoren te kunnen uitvoeren. Politie en buurtwachten zorgen samen voor voldoende veiligheid van de bewoners die patrouilleren.

6.4 Tot slot

In een tijd waarin burgers door de overheid steeds sterker zelf verantwoordelijkheid worden gehouden voor hun welzijn en welvaart, moeten burgers ervaring op kunnen doen met het stellen van eigen prioriteiten in de verbetering van lokale publieke veiligheid, het aandragen van eigen - beproefde of nog te ontwikkelen - oplossingen en het deels zelf uitvoeren daarvan. Dat trekt op de lange termijn een minder zware wissel op de capaciteit van de politie en gemeente. Ook om redenen van betaalbaarheid heeft de politie naar mijn idee de plicht om te streven naar een betere combinatie van zelfredzaamheid en instrumentalisering. Minder eenzijdig op instrumenteel nut ingesteld dan nu het geval is, zou de politie in moeten zetten op een betere balans tussen het inzetten van burgers ten behoeve van veiligheid en het aansluiten bij c.q. bevorderen van de zelfredzaamheid van

burgers. De politie heeft anno 2014, als uitvoerend orgaan van de staat, de morele plicht bij te dragen aan die zelfredzaamheid. Visievorming over politie en burgerbetrokkenheid zou, op zo'n leest geschoeid, daaraan een belangrijke bijdrage kunnen leveren.

REFERENTIES

- Bailey, D.H. & C.D. Shearing (2001). The new structure of policing: description, conceptualization, and research agenda. Washington DC: National Institute of Justice.
- Bandura, A. (1982). Self-efficacy mechanism in human agency. *American Psychologist*, 37, pp. 122-147.
- Bannink, D., H. Bosselaar & W. Trommel (red.) (2013). *Crafting local welfare landscapes*. Den Haag: Eleven.
- Barnett, L. (2003). Local government, New Labour and 'active welfare': a case of 'self responsabilisation'? *Public Policy and Administration*, 18, 3, pp. 25-38.
- Bennett, T., K. Holloway & D. Farrington et al. (2008). *The Effectiveness of Neighborhood Watch*. Pontypridd: The Campbell Collaboration.
- Blokland, T. (2009). *Oog voor elkaar: veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Boutellier, H. (2011a). *De improvisatiemaatschappij. Over sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma.
- Boutellier, H. (2011b) *Jazzy structures. Een slotbeschouwing over de toekomst van veiligheid*. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10, 4, pp. 70-80.
- Caem, B. van (2008). *Verborgene kracht. Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Carr, P. J. (2003). The new parochialism: the implications of the Beltway case for arguments concerning informal social control. *American Journal of Sociology*, 108, 6, pp. 1249-1291.
- Crawford, A. (1998) *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*. Harlow: Longman.
- Drosterij, G. & R. Peeters (2011). De nieuwe burgerlijkheid: participatie als conformerende zelfredzaamheid. *Beleid en Maatschappij*, 38, 4, pp. 456-472.
- Eijk, G. van (2013). *Veiliger door de buurtwacht? Over de veiligheidsbeleving van burgerparticipanten en het belang ervan voor lokaal veiligheidsbeleid*. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 12, 3, pp. 20-33.
- Engbersen, G. & R. van der Veen (1992). De onbedoelde gevolgen van sociaal beleid. *Beleid & Maatschappij*, 1992, 5, pp. 214-226.

Ferwerda, H.B. et al. (1999). Jeugdcriminaliteit in de politieregio Zaanstreek-Waterland. Een onderzoek naar aard, omvang, spreiding en achtergronden. Arnhem: Beke.

Garland, D. (1996). The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society. *British Journal of Criminology*, 36, 4, pp. 445-471.

Gooren, W., P. van Os & B. Rookuijzen (2013). Gebiedsgebonden Politie als basis of sluitstuk? Apeldoorn: Politieacademie.

Hodgson, D. (2001). 'Empowering customers through education? Or governing without government'. In A. Sturdy, I. Grugulis & H. Willmott (red.). *Customer Service: Empowerment and Entrapment*. London: Palgrave, pp. 117-134.

Hope, T. (1988). Support for Neighborhood Watch: A British Crime Survey analysis. In T. Hope & M. Shaw (eds.), *Communities and crime reduction*, pp. 146-163. London, England: Her Majesty's Stationery Office.

Iadicola, P. (1984). Community crime control strategies. *Crime and Social Justice*, 25, pp. 140-165.

Johnston, L. (2001). Crime, fear and civil policing. *Urban Studies*, 38, pp. 959-976.

Land, M. van der (2013). Burgers voor/tegen burgers. Buurtwachten in Nederland en hun verbanden met bewoners, politie en gemeente. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 2013 (12), pp. 62-78.

Land, M. van der (2014). Citizens policing citizens. Are citizen watches manifestations of contemporary responsible citizenship? *Journal of Citizenship Studies*, to be published.

Loader, I. & N. Walker (2006). Necessary virtues: the legitimate place of the state in the production of security. In J. Wood & B. Dupont (red.), *Democracy, Society and the Governance of Security*, pp. 165-195. Cambridge: Cambridge University Press.

Merton, R.K. (1936). The unanticipated consequences of social action. *American Sociological Review*, 1, p. 898-904.

Miltenburg, E. (2011). 101 taken voor buurtregisseurs: een verkennend onderzoek naar de uitvoering van buurtregie en de ervaringen van buurtregisseurs met hun takenpakket. Amsterdam: Politie Amsterdam-Amstelland / Vrije Universiteit, Leerstoel Veiligheid en burgerschap.

- Moor, L.G. & K. van de Vijver (2011). Burgermoed: individuele zorg voor veiligheid bij ongevallen, criminaliteit en overlast. In Gunther Moor et al. (red.) Burgeringrijpen. Cahiers Politiestudies nr. 19, pp. 257-270. Antwerpen etc.: Maklu Uitgevers.
- Prins, R. & V. Bekkers, 2011. The Dutch Mayor as a Local Sheriff? How securitization of public issues enforced the mayor's position in public policing. Paper presented at the NIG Annual Conference, Rotterdam, 2011.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2011). Veiligheid en vertrouwen. Kernen van een democratische rechtsstaat. Den Haag: ROB.
- Rosenbaum, D. (1987). 'The theory and research behind Neighbourhood Watch: Is it a sound fear and crime reduction strategy?', *Crime and Delinquency*, 33, 1, pp. 103-134.
- SBG Noodhulp (2008). Visie op noodhulp. Van noodhulp naar assistentie burger. SBG Noodhulp/Apeldoorn: Politieacademie.
- Scholte, R.D. (2008). Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten. In Boutellier, H. en Steden, R. (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, pp. 223-242. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Schinkel, M. van (2010). From zoëpolitics to biopolitics: citizenship and the construction of 'society'. *European Journal of Social Theory*, 13, 2, pp. 155-172.
- Steden, R. van & Hageman, H.A. (2008). Vervagend blauw: Over politiefamilies, controle en vertrouwen. In J.C.J. Boutellier & R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, pp. 199-222. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Stokkom, B. van (2013). Frontlijnwerk met potentie. Buurtveiligheidsteams in Amsterdam. Den Haag: Boom Lemma.
- Terpstra, J. (2008). Police, local government, and citizens as participants in local security networks. *Police, Practice and Research*, 9, 3, pp. 213-225.
- Terpstra, J. (2009). Community policing in practice: ambitions and realization. *Policing*, 4, 1, pp. 64-72.
- Terpstra, J. (2010). Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg. Den Haag: Boom Lemma.
- Tonkens, E.H. & Verhoeven, I. (2011). Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid. Een onderzoek naar bewonersinitiatieven in de Amsterdamse wijkaanpak. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/AISSR.

Trommel, W. (2009). *Gulzig bestuur*. [Oratie]. Den Haag: Boom Lemma.

Twist, M. & W.J. Verheul (2010). Onvoorziene opbrengsten. Meer dan de tragiek van goede bedoelingen. *Beleid en Maatschappij*, 37, 4, pp. 308-318.

Uitermark, J. & K. van Beek (2010). Gesmoorde participatie. Over de schaduwkanten van 'meedoen' als staatsproject. In I. Verhoeven & M. Ham (red). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, pp. 227-240. Amsterdam: Van Gennep.

Verhoeven, I. & M. Ham (red.) (2010). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennep.

Vijver, K. van der et al. (2009). *Burgernet in de praktijk. De evaluatie van de pilot van Burgernet*. Den Haag: SMVP.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wilson, J.Q. & G.E. Kelling (1982). Broken windows: the police and neighbourhood safety. *Atlantic Monthly*, March, pp. 29-38.

Zedner, L. (2003). The concept of security: an agenda for comparative analysis. *Legal Studies*, 23, pp. 153-176.