

Vroegsignalering en bewonersparticipatie in wijkveiligheid

DE PRAKTISCHE IMP DE BROKEN-WINDO

In achterstandswijken wordt in toenemende mate een beroep gedaan op bewoners om samen met professionals normoverschrijdend gedrag, kleine criminaliteit en verloedering het hoofd te bieden. Een buurt die haar *broken windows* tijdig repareert, geeft sociale onveiligheid immers minder kans. Maar wat zijn de praktische implicaties van de broken-windowstheorie?

door Silke van Arum en Vasco Lub

Silke van Arum is senior onderzoeker bij MOVISIE, het landelijk kennisinstituut voor maatschappelijke ontwikkeling. Vasco Lub is als onderzoeker verbonden aan het Bureau voor sociale argumentatie, een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau op het snijvlak van wetenschap en praktijk.

Onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen gingen in 2008 na in hoeverre wanorde in de woonomgeving leidt tot normoverschrijdend gedrag van burgers. In een van de experimenten vergeleken ze de situatie in een steeg waarvan een muur met graffiti was bespoten met die van een steeg zonder graffiti. Aan het stuur van de fietsen die in de stegen gestald stonden, bevestigden de onderzoekers een reclamefolder. In de steeg met graffiti gooide bijna twee derde van de fietsers de folder op de grond. In de steeg zonder graffiti was dat maar een derde deel. >>



LICATIES VAN WSTHEORIE

Door de eerste tekenen van verloedering en onveiligheid meteen aan te pakken, kan voorkomen worden dat de leefbaarheid van wijken verder verslechtert / foto: Inge van Mill.



Het onderzoek toonde aan dat een verwaarloosde omgeving sneller aanzet tot vormen van normoverschrijdend gedrag. Hiermee werd wetenschappelijk bewijs geleverd voor wat ook wel de theorie van de *broken windows* wordt genoemd. Deze theorie van James Wilson en George Kelling (1982) wijst op de noodzaak om de eerste tekenen van verval en onveiligheid in woonwijken direct aan te pakken, voordat deze de leefbaarheid verder aantasten.

MOVISIE deed actieonderzoek naar de praktische implicaties van de broken-windowstheorie. Hoe kunnen wijkbewoners samen met professionals problemen als vandalisme, asociaal gedrag en illegale onderhuur succesvol aanpakken? Uit het onderzoek blijkt dat een vroegtijdige aanpak van wanorde een sterk beroep doet op het organiserend vermogen van bewoners en buurtprofessionals. Met name kwetsbare wijken lijken hier echter onvoldoende op toegerust. Professionele inzet op dit punt wordt gekenmerkt door een grote mate van vrijblijvendheid, waardoor urgente problemen blijven liggen. Ook ontbreekt het bewoners en professionals aan een gemeenschappelijk perspectief op wijkveiligheid. Het animo onder bewoners om zich actief in te zetten, wordt daardoor ondermijnd.

VROEGSIGNALERINGSSYSTEEM

In de geest van de broken-windowstheorie ontwikkelde MOVISIE een vroegsignaleringsstelsel voor bewoners. Het doel was bewoners een concreet instrument in handen te geven waarmee zij tekenen van verval in hun omgeving kunnen herkennen en

aanpakken. De brochure *Zicht op sociale veiligheid* (2007) vormt een praktische handreiking met een lijst van 34 indicatoren. De brochure biedt suggesties om indicatoren rond sociale veiligheid op buurniveau effectief aan te pakken. Voorbeelden van indicatoren zijn geweld op straat, helling, illegale verkoop in het openbaar, gebrekkig onderhoud van de collectieve ruimte (zoals het trappenhuis, gemeenschappelijk groen, het portiek), wildplassen, naambordjes die ontbreken, illegale onderhuur, kapotte speeltoestellen en slechte straatverlichting.

Het gezamenlijk benoemen van problematische wijkveiligheidsindicatoren is een eenvoudiger opgave dan een consequente en gemeenschappelijke aanpak ervan

Om het potentiële effect van het vroegsignaleringsstelsel te toetsen, is het geïmplementeerd in een probleemwijk in Rotterdam. De grootste problemen op het gebied van veiligheid in de onderzochte buurt betroffen vervuiling op straat, achterstallig onderhoud van woonblokken, vandalisme, overlast van jongeren en asociaal gedrag. Om tot een gezamenlijk plan van aanpak te komen, zijn gesprekken gevoerd met professionals, waaronder de wijkregis-

seur van de gemeente, de wijkagent en het opbouw-
werk. Vervolgens is de brochure geïntroduceerd in
een bewonersplatform.

Na enkele maanden werd duidelijk dat het gezamen-
lijk benoemen van problematische wijkveiligheids-
indicatoren door bewoners en buurtprofessionals
een eenvoudiger opgave is dan een consequente en
gemeenschappelijke aanpak ervan. De communica-
tie over de afstemming van de gewenste acties
tussen bewoners en professionals en tussen profes-
sionals onderling haperde. Ook bleven de gemaakte
afspraken steken in een grote mate van vrijblijvend-
heid. Op meerdere punten bleef de uitvoering zelfs
geheel stilliggen. Dit frustreerde enkele actieve
bewoners zo erg dat zij gedurende het traject
afhaakten. Na afloop van het traject (looptijd: een
jaar) zijn evaluatiegesprekken gevoerd met de wijk-
regisseur, betrokken professionals en leden van het
bewonersplatform. De resultaten van het onderzoek
bieden aanknopingspunten voor de manier waarop
interventies gericht op vroegsignalering beter
zouden kunnen functioneren.

GEMEENSCHAPPELIJK REFERENTIEKADER

In de eerste plaats is het noodzakelijk om een
gemeenschappelijk perspectief te ontwikkelen
op de aanpak. Tekens van buurtverval dienen door
alle lokale spelers te worden herkend én erkend als
probleem. Het onderzoek legt echter bloot dat
bewoners en professionals, alsmede professionals
onderling, verschillende referentiekaders hanteren
als het gaat om het benoemen van tekenen van

verval in de wijk. Deze discrepantie heeft zijn
weerslag op de aanpak die door de betrokkenen als
wenselijk wordt ervaren. Zo was de gebrekkige staat
van een groot deel van de balkonplaten van enkele
woonblokken in de onderzochte buurt voor veel
bewoners een doorn in het oog en een van de eerst
geprioriteerde indicatoren. De erbarmelijke staat
van de balkons gaf een verloederd straatbeeld en
daaruit volgend een onveilig gevoel. Hoewel de
oplossing relatief snel en eenvoudig realiseerbaar
was – schilderwerk of vervanging van de balkon-
platen door de woningcorporatie – werden de platen
niet aangepakt, omdat de verantwoordelijke regio-
manager van de woningcorporatie het verloederde
aanzicht van de woonblokken niet als probleem
wilde erkennen. Technisch gezien voldeden de
balkonplaten namelijk nog.

Een vroegsignalerings- systeem heeft frontlinie- werkers nodig die professioneel en daadkrachtig handelen

Achteraf gezien is de rol van het frontliniewerk
(wijkagent, opbouwwerker, huismeester enzovoort)
in het traject niet scherp genoeg gedefinieerd.
Onduidelijk was of zij deelnamen als vertegen-
woordiger van hun organisatie, als individuele
professional of als directe uitvoerder van de
methodiek.

Zo werd er tijdens het traject door bewoners enkele malen gerept van onvoldoende opvolging na meldingen. Het was ook onduidelijk of bij alle betrokken organisaties voldoende *commitment* bestond om met de signalen van buurtverval aan de slag te gaan. Dit had een negatieve invloed op de moraal van het actieve bewonerskader, omdat veel geprioriteerde indicatoren zich buiten hun invloedssfeer bevonden (bijvoorbeeld de aanpak van criminële jongeren, drugshandel of onderhoud van gebouwen). De betrokken organisaties en hun vertegenwoordigers moeten dus gecommitteerd en gemandateerd zijn om de actiepunten die rond vroegsignalering worden vastgesteld ook tot uitvoering te brengen en hun beleid daarop af te stemmen. Zijn er (extra) werkuren beschikbaar om daadwerkelijk over te gaan tot handelen? Een vroegsignaleringsstelsel heeft frontliniewerkers nodig die professioneel en daadkrachtig handelen en dus over voldoende mandaat beschikken en hun verantwoordelijkheid nemen. Frontliniewerkers moeten worden aangestuurd vanuit de doelstellingen van vroegsignalering. Zij moeten zich dus ook kunnen richten op vormen van ordeloosheid in de wijk die minder direct zichtbaar zijn.

REKENSCHAP EN RESULTAAT

Gebleken is dat in de samenwerking beperkt sprake is van een cultuur waarin professionals elkaar aanspreken op het (niet) nakomen van afspraken, het inzichtelijk maken van geleverde inspanningen en het resultaat daarvan.

Als gevolg hiervan was gedurende het traject onvoldoende zichtbaar welke acties werden ondernomen en wat werd bereikt. Hoewel de gemeente in de persoon van de wijkregisseur een lichte regie op zich nam, werden betrokkenen onvoldoende gestimuleerd om onderling rekenschap aan elkaar af te leggen.

De reinigingsdienst kon niet extra schoonmaken, omdat die door de centrale stad wordt aangestuurd. Voor wijken gold geen uitzondering

Afspraken werden ook onvoldoende SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden, red.) gemaakt. De rol van de wijkregisseur werd beperkt, doordat deze alleen invloed kon uitoefenen op instanties die direct door de deelgemeente worden gefinancierd. Zo kon de reinigingsdienst niet extra schoonmaken, omdat die door de centrale stad wordt aangestuurd. Voor wijken gold geen uitzondering. In de ketenaanpak rond wijkveiligheid zijn tal van organisaties betrokken die geen subsidierelatie onderhouden met de gemeente. Zij laten zich vaak maar beperkt sturen door de lokale overheid, die veelal de rol van regisseur in de keten vervult. Instanties betrokken in de wijkaanpak dienen zich op een heldere wijze te

verantwoorden over de taakstelling die ze met betrekking tot vroegsignalering hebben gekregen. Deze benadering heeft echter alleen kans van slagen als één partij de macht heeft om een stevige regie te voeren. Deze moet eisen kunnen stellen aan betrokken organisaties wat betreft betrokkenheid en het nakomen van beloftes. Ook moet ze over de bevoegdheid beschikken om sancties te verbinden aan het niet nakomen van afspraken of slecht functioneren.

VAN PRIORITERING NAAR AANPAK

Een van de voornaamste winstpunten van een vroegtijdige aanpak is dat deze mede gericht is op tekens van verval als ze nog klein zijn. Zoals de studie van de Rijksuniversiteit Groningen aantoont (zie inleiding), kunnen relatief kleine strategische aanpassingen al een groot effect hebben op de kwaliteit van de leefomgeving en de sociale veiligheid in de buurt. Het is daarom betreuenswaardig dat zelfs de aanpak van kleine indicatoren, die door de bewoners als problemen ervaren worden, kan leiden tot bureaucratisch gedoe of tot botsingen tussen bewoners en buurtprofessionals. Vroegsignalering heeft enige incubatietijd nodig om het doel en de consequenties van een vroegtijdige aanpak bij alle betrokkenen goed tussen de oren te krijgen. Dit houdt in dat, alvorens het systeem te implementeren via informatiebijeenkomsten en trainingssessies voor bewoners én professionals, de uitgangspunten en doelstellingen van de aanpak uitvoerig moeten worden behandeld. Daarbij dient er voor alle stakeholders ruimte te zijn om elkaars ziens-

wijze te bespreken en van daaruit een eenduidige strategie te bepalen. Instanties moeten beseffen dat van hun professionals een substantiële bijdrage wordt gevraagd en het beleid afgestemd wordt op de collectieve behoeften van bewoners. Om vroegsignalering tot een succes te maken, is het cruciaal dat de gemeente als schakel fungeert tussen de verschillende instanties en het actieve bewonerskader. De gemeente faciliteert concrete samenwerking tussen partners op het gebied van sociale veiligheid. Zij committeert, mandateert en spreekt instanties aan op resultaat én is op gezette tijden bereid de vinger op de zere plek te leggen. Want als deze verkenning één ding aantoont, dan is het wel dat voorkomen moet worden dat thema's rond buurtverval wel worden geprioriteerd en besproken, maar niet worden aangepakt of opgelost. <<