

The product of design

Veiligheidsbeleid op Amerikaanse leest geschoeid

V. Lub*

Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog zijn de Verenigde Staten een vanzelfsprekende inspiratiebron voor populaire cultuur. Amerikaanse televisieseries, filmacteurs, popgroepen, intellectuelen, wetenschappers en kunstenaars zijn bijna even sterk verankerd in onze collectieve mentaliteit als hun Nederlandse collega's. Ook in het openbaar bestuur is de Amerikaanse invloed zichtbaar. Geregeld brengen Nederlandse ambtenaren werkbezoeken aan Amerikaanse steden en veel overheidsbeleid wordt onderbouwd met Amerikaans onderzoek. Veel beleidsinterventies zijn zelfs direct gekopieerd uit de Verenigde Staten. *Policy travels* en de Amerikaans-Nederlandse beleidsas tonen zich in dit verband onverminderd sterk (zie ook de bijdrage van René van Swaaningen in dit nummer).

Bij beleidsontwikkeling en wetenschappelijk onderzoek naar grootstedelijke problematiek, zoals armoede, verloedering en criminaliteit, fungeren de Verenigde Staten al jaren als voorbeeldland.

In dit artikel analyseer ik twee beleidsvormen op het terrein van buurtveiligheid die op Amerikaanse leest zijn geschoeid. Daarbij richt ik me op *sociale* interventies, dat wil zeggen aanpakken die bewonersinzet verlangen ter verbetering van de publieke veiligheid, op zichzelf al een trend afgekeken van de Verenigde Staten. De eerste interventievorm betreft de 'burgerbesturen' op het gebied van leefbaarheid en wijkveiligheid (zie Wagenaar 2005). Hoewel Nederland een lange geschiedenis kent van bewonersvertegenwoordiging, zijn vooral in probleemwijken trends rond burgerinspraak zichtbaar die zijn geïnspireerd door de Verenigde Staten. De tweede interventievorm betreft de vrijwillige buurtwachten in Nederlandse gemeenten, gemodelleerd naar de in Amerika wijdverbreide *neighborhood watch*. De populariteit van

* Drs. Vasco Lub is oprichter en directeur van het Bureau voor Sociale Argumentatie en tevens promovendus bij de capaciteitsgroep Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

deze aanpakken valt enigszins te verklaren. Bij de burgerbesturen corresponderen Amerikaanse noties van *accountability* en directe democratie met Nederlandse noties van consensus en 'polderen'. De buurtwachten representeren op hun beurt het Amerikaanse wensbeeld van de *vigilante* als medevormgever van de publieke veiligheid (zie Hoffer 1998), maar sluiten in een Nederlandse context aan bij thans populaire pleidooien voor meer sociale controle en 'burgermoed' (Van Noije 2012).

Vier vragen staan centraal:

1. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van bovengenoemde interventievormen en welke aannames liggen achter hun implementatie en verspreiding?
2. Wat weten we over de effecten van deze interventies op basis van Amerikaans en Nederlands onderzoek?
3. In hoeverre zijn wetenschappelijke resultaten uit de Verenigde Staten in dit verband toepasbaar voor Nederland?
4. Welke bredere lessen zijn er te trekken voor wijkveiligheidsbeleid in Nederland?

Om deze vragen te beantwoorden gebruik ik uitkomsten van een recent afgeronde – bredere – studie naar de geldigheid van overheidsinterventies in de wijkaanpak (zie Lub 2013). Bij de beantwoording van de laatste vraag zal ik tevens teruggrijpen op Zimrings analyse van de decennialange criminaliteitsafname in New York (Zimring 2012), omdat ik meen dat hieruit een aantal fundamentele inzichten voortvloeit.

Burgerbestuur in wijkveiligheid: kenmerken en aannames

Nederland kent een lange geschiedenis van bewonersvertegenwoordiging en inspraak bij lokaal overheidsbeleid. Sommige bewonersverenigingen bestaan al meer dan vijftig jaar. Ook in achterstandswijken is veelal een waaier van verschillende platforms actief. Sommige zijn structureel en kennen een vaste samenstelling van actieve bewoners. Andere zijn projectmatig van opzet en kennen een flexibele bezetting. In probleemwijken zijn veel platforms speciaal samengesteld om zaken rond leefbaarheid en veiligheid in de wijk te bespreken. De aandacht richt zich daarbij op meervoudige problematiek, zoals verloe-

derde woonblokken, zwerfvuil, vandalisme, (jongeren)overlast en kleine criminaliteit. Dergelijke bewonersgroepen dragen vaak allerlei lokaal specifieke benamingen. Het gemeenschappelijke kenmerk is dat belanghebbende bewoners meepraten en meebeslissen over de sociale en fysieke staat van hun wijk. Hoewel het niveau van inspraak en zeggenschap kan variëren, is bij deze vorm van bewonersparticipatie feitelijk sprake van een vorm van 'burgerbestuur' op het gebied van leefbaarheid en wijkveiligheid (Wagenaar 2005). De actieve bewoners vormen een belangengroep die gesprekspartner is voor overheidsinstanties, en soms voor particuliere instanties (bijv. winkeliersverenigingen).

Verschillende elementen van deze vorm van bewonersinzet zijn sterk geïnspireerd door beleidsarrangementen uit de Verenigde Staten. Conform de bekende metafoor van de Amerikaanse activiste en stedenbouwkundig auteur Jane Jacobs is de aanname dat de bewoners logische 'ogen van de straat' zijn ('eyes of the street'). Burgerbesturen die zich bezighouden met leefbaarheidsproblematiek zijn dan ook in eerste instantie gericht op informatieoverdracht. De bewonersgroep geeft bijvoorbeeld meldingen door over tekens van verval in de buurt of illegale activiteiten. Hierdoor zou een effectievere aanpak van alle-daagse leefbaarheidsproblemen en kleine criminaliteit mogelijk worden. Ten tweede moet de inbreng van bewoners helpen bij het stellen van prioriteiten op het gebied van leefbaarheid. Hier is de veronderstelling dat bewoners het best weten welke problemen er spelen in de wijk en zodoende de eerst aangewezen actor zijn om instanties van input te voorzien of prioriteiten te stellen. Dit uitgangspunt is direct afkomstig van *community policing*-programma's in de Verenigde Staten, waar bewoners een flinke vinger in de pap krijgen in het bepalen van de taakstelling van politie en andere buurtinstanties. In Rotterdam heeft men bijvoorbeeld zogenoemde Buurt Bestuurt-comités opgericht, waarbij bewoners aangeven wat er gedaan moet worden op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. De Rotterdamse burgercomités zijn gemodelleerd naar het programma CAPS in Chicago (Chicago Alternative Police Strategy) en bepalen mee waaraan politie en stadstoezicht een deel van hun uren moeten besteden.

Effecten van burgerbestuur

Het effect van op informatieoverdracht gerichte vormen van burgerbestuur op de leefbaarheid van de wijk blijkt moeilijk in te schatten. Amerikaans onderzoek dat dit via quasi-experimenteel ontwerp expliciet getracht heeft te meten, toont uiteenlopende resultaten. Informatie-uitwisseling met politie en andere wijkinstanties lijkt het veiligheidsgevoel van bewoners te vergroten. Maar deze effecten zijn in het algemeen bescheiden, en treden lang niet bij elke sociale veiligheidsfactor op (zie Wycoff & Skogan 1993; Skogan & Hartnett 1997). Voorts is er weinig bewijs dat de input van bewoners resulteert in feitelijke reductie van criminaliteit en wanorde. Genoemde onderzoeken rapporteren niet of nauwelijks veranderingen in feitelijke criminaliteit als gevolg van formele interactietrajecten tussen bewoners en instanties. De quasi-experimentele studie van Skogan en Hartnett naar het effect van CAPS in Chicago vond weliswaar een grotere afname van sommige aspecten van fysieke wanorde in CAPS-wijken ten opzichte van controlewijken (o.a. graffiti en straatvuil), maar voor enkele overige fysieke indicatoren (bijv. vandalisme) en voor sociale wanorde waren de resultaten gemengd of statistisch niet significant. En hoewel de studie van Wycoff en Skogan in Wisconsin een grotere arbeidstevredenheid onder agenten registreerde als gevolg van het intensievere contact met bewoners, is het onmogelijk om vast te stellen of de input van bewoners zodanig de kennis verhoogde over leefbaarheidsproblematiek, dat het een doelgerichtere aanpak van de politie mogelijk maakte. De resultaten zijn dus gemengd en wijzen niet onverdeeld op een eenduidige positieve bijdrage van bewonersinput aan de leefbaarheid van de wijk. Dit wil echter niet zeggen dat de informatieoverdracht van bewoners naar instanties moet worden bestempeld als een ineffektieve strategie. De geringe effectiviteit van deze aanpak kan het gevolg zijn van een inadequate uitvoering van de interventie. Nederlandse inzichten kunnen de Amerikaanse *body of knowledge* op dit punt mogelijk aanvullen. Kwalitatief onderzoek naar bewonersvertegenwoordiging in Nederland laat – weinig verwonderlijk – zien dat de logica van de burger doorgaans een andere is dan die van professionele instanties (zie o.a. Lub e.a. 2009; Boutellier & Van Marissing 2011). Bewoners en professionals spreken vaak niet dezelfde taal en interpreteren wijkproblemen soms verschillend. Het mag geen verbazing wekken dat dit een obstakel vormt voor een vruchtbare samen-

werking. Daarnaast toont het beschikbare actieonderzoek dat – indien er wél consensus bestaat over de aanpak van problemen – actieve bewoners zich vaak stukbijten op bureaucratische belemmeringen en inflexibiliteit van de kant van professionals. Zowel het onderzoek van Lub e.a. als dat van Boutellier en Van Marissing illustreert dat het hierdoor moeilijk is voor bewoners en professionals om tot een werkzaam overleg te komen. Dit verkleint natuurlijk de kans dat informatie van bewoners ‘aankomt’ bij instanties en vervolgens resulteert in doelgerichte actie.¹

Het geraadpleegde onderzoek laat beperkt uitspraken toe over de geldigheid van de aanname die stelt dat wanneer burgers mogen bepalen welke wijkproblemen instanties aanpakken, dit bijdraagt aan een effectievere aanpak van leefbaarheidsproblemen (de tweede premisse van de ‘burgerbesturen’). In de Verenigde Staten heeft alleen Skogan (2006) nadrukkelijk onderzocht of in achterstandswijken gestelde prioriteiten van bewoners een verschil maken in de levering van diensten door buurtinstanties. Skogan en zijn team woonden meer dan duizend wijkbijeenkomsten bij om de interactie tussen bewoners en agenten en buurtdiensten te observeren en om surveymateriaal te verzamelen. In totaal vulden circa 20.000 bewoners een vragenlijst in over de problemen die zij signaleerden in de buurt en hun ervaringen met CAPS. Daarnaast werden verslagen van nog eens 25.000 CAPS-bijeenkomsten geanalyseerd. Ook verrichtte men kwalitatieve casestudies (diepte-interviews met agenten en bewoners en observaties van agent-trainingen) in een select aantal districten.

Skogans onderzoek suggereert dat wanneer buurtinstanties en bewoners serieus werk maken van een gezamenlijke aanpak van leefbaarheidsthema’s, bewonersprioriteiten voor een groot deel kunnen samenvallen met geleverde diensten van instanties. De ‘service delivery rates’ van graffitiwrijving en sleepdiensten voor achtergelaten auto’s en de prioriteiten van CAPS-deelnemers tonen een sterke positieve statistische samenhang (Skogan 2006, p. 207). Echter, het is risicovol om hieruit te concluderen dat de betrokken instanties zich lieten leiden door de voorkeuren van bewoners. Skogan maakte louter gebruik van vragenlijsten (niet van controlegroepen) en correlatie is in

1 Wellicht zijn dit verklaringen voor de door het SCP gesignaleerde afgenomen bewonersinzet sinds de start van de wijkaanpak in de Vogelaarwijken (zie Permentier e.a. 2013). Mogelijk zijn er bij de wijkaanpak te hoge verwachtingen geschapen rond de inzet van bewoners of was er te zeer sprake van botsende logica’s tussen burgers en overheid, waardoor actieve bewoners afhaakten.

dezen nog geen causatie. Mogelijk kwamen de buurtdiensten onafhankelijk van de zienswijzen van CAPS-deelnemers tot de conclusie dat juist op deze punten extra actie moest worden ondernomen. Ook wordt, gezien het onderzoeksdesign van Skogan, onvoldoende inzichtelijk of hierdoor de leefbaarheid in de wijk feitelijk is verbeterd. In hoeverre politie en buurtinstanties bereid of in staat waren input van bewoners serieus te nemen en te integreren in hun lokale veiligheidsaanpak, blijft dus ongewis.

Voorts moet bij bewonersparticipatie worden opgepast met de generaliseerbaarheid van observaties en klachten van bewoners als die participatie geen recht doet aan de verscheidenheid van de buurt. Het axioma dat bewoners altijd logische 'ogen en oren' zijn van de wijk, moet in dit verband enigszins worden genuanceerd. Niet alleen bewoners en professionals hebben soms uiteenlopende interpretaties van wijkproblemen, ook bewoners onderling kunnen hierin verschillen. Zo bleken CAPS-participanten meer bezorgd over buurtproblemen dan bewoners die niet deelnamen aan de *beat meetings*. Indicatoren van fysieke en sociale wanorde, alsmede vormen van kleine criminaliteit schatten zij aanzienlijk problematischer in dan hun niet-actieve buurtgenoten (zie Skogan 2006, p. 157). Deze bevinding heeft twee mogelijke implicaties. Ten eerste zou de grotere bezorgdheid van bewonersactivisten kunnen betekenen dat wanneer instanties zich in hun prioritering eenzijdig verlaten op de input van 'burgerbesturen', zij een onevenredig groot deel van hun activiteiten besteden aan zaken die voor de meerderheid van de bewoners wellicht geen issue zijn. Zowel kwantitatieve als kwalitatieve studies in Nederlandse en Vlaamse achterstandswijken leggen bloot dat bewoners – al naar gelang hun demografische en biografische achtergrond – ieder op hun eigen manier aankijken tegen veiligheidsthema's in de publieke ruimte (De Leeuw & Van Swaaningen 2011; Müller 2011; Damen 2010; Hardyns e.a. 2010). Tegelijkertijd zou de grotere bezorgdheid van bewoners die zitting hebben in de burgerbesturen ervoor kunnen zorgen dat de geprioriteerde problemen niet in de bureaula verdwijnen van stedelijke instanties. Intrinsieke motivatie en individueel plichtsbefef zijn immers belangrijke determinanten van bewonersactivisme (zie bijv. Lelieveldt & Van der Kolk 2005). Het ligt dus in de rede dat de actieve bewoners die wanordelijkheden of vormen van kleine criminaliteit als problematischer taxeren, ook eerder geneigd zijn betrokken instanties hierover extra op de huid te zitten.

Buurtwachten: kenmerken en aannames

Buiten de burgerbesturen kent Nederland tal van wijken waar vrijwillige buurtwachten patrouilleren in de buitenruimte. Het betreft hier bewoners die fungeren als informele wijk-surveillanten, ter ondersteuning van het professionele stadstoezicht en de politie. De eerste door buurtbewoners gedragen en actief uitgevoerde buurtwachten stammen uit het eind van de jaren tachtig (Van Noije & Wittebrood 2008). Het gaat hierbij om de Nederlandse uitwerking van de uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk afkomstige 'Neighbourhood Watch'. Bennett e.a. (2006) schatten dat in de Verenigde Staten meer dan 40% van de stadsbewoners in een wijk woont waar enige vorm van formeel bewonerstoezicht plaatsvindt. In het Verenigd Koninkrijk geldt dit voor meer dan een kwart van de bevolking. In Nederland ontbreken dergelijke schattingen, maar duidelijk is dat thans in tientallen, zo niet honderden gemeenten burgers patrouilleren in woonwijken.² De vrijwilligers gaan actief de straat op en zijn vaak herkenbaar voor andere wijkbewoners door het dragen van speciale kleding. Deze vrijwillige buurtteams worden veelal aangeduid als 'buurtinterventieteams' (bijv. in Den Haag) of 'buurtpreventieteams' (bijv. in Rotterdam). Doel van de teams is het vergroten van het informeel toezicht. De vrijwilligers krijgen ter deskundigheidsbevordering meestal een korte cursus over veiligheidsaspecten in de buurt, bijvoorbeeld hoe tekenen van sociale en fysieke wanorde te signaleren of hoe om te gaan met agressie op straat. De focus van de teams kan per stad of locatie verschillen, maar meestal gaat het om inbraakpreventie, terugdringen van (drugs)overlast, voorkomen van vandalisme en aanspreken van bewoners op hinderlijk of overlastgevend gedrag. Aan de buurtpreventieteams liggen verschillende aannames ten grondslag. Zichtbare surveillance kan dienen als *afschrikmiddel* (Rosenbaum 1987). Criminelen of overlastgevers denken misschien twee keer na voor zij een overtreding begaan wanneer de publieke ruimte actief wordt gecontroleerd door bewoners. Buurtwachten kunnen ook de *gelegenheid* tot criminaliteit *bepersen* door bijvoorbeeld andere bewoners voor te lichten over veiligheidsmaatregelen in en rond het huis (Cirel e.a. 1977). Een derde mogelijkheid is dat buurtwachten criminaliteit indirect doen afnemen door de politie van *infor-*

2 Zie www.buurtpreventie.nl.

matie te voorzien over verdachte activiteiten of overlastgevers (Clarke & Hough 1984). Tot slot is *directe interventie* een potentiële succesfactor, waarbij de buurtwacht gewenste gedragsnormen afdwingt door actieve sociale controle (Greenberg e.a. 1985). In Nederland wordt met de inzet van interventieteams vooral een toename van de sociale controle in de wijk verondersteld. Het directe toezicht van de buurtwacht moet bepaalde 'gewenste' gedragsnormen zien af te dwingen. Op termijn moet hierdoor de wijk veiliger en leefbaarder worden.

Effecten van menselijk toezicht en buurtwachten

Buurtwachten zijn een vorm van menselijk toezicht in de publieke ruimte. In de jaren negentig werd in Nederland voor het eerst geëxperimenteerd met evaluaties naar verschillende vormen van menselijk toezicht. De uitkomsten van die evaluaties zijn verre van eenduidig. Quasi-experimentele studies uit de jaren negentig die uitspraken toelaten over de effectiviteit ervan, tonen uiteenlopende resultaten. Een studie van Hesseling e.a. (1991) naar de bijdrage van huismeesters vond wel een effect op aspecten van objectieve veiligheid, maar niet op subjectieve veiligheid. In een evaluatie van openbaarvervoercontroleurs van Bieleman en Snippe (1995) was dit resultaat precies omgekeerd. Zij vonden wel een effect op aspecten van subjectieve veiligheid, maar niet op objectieve veiligheid. Een onderzoek van Van Overbeeke (1996) naar de inzet van professionele flatwachten in de Bijlmer leverde eveneens een significante verbetering op van de veiligheidsbeleving. Maar ook Van Overbeeke signaleerde geen verbetering van feitelijk slachtofferschap en fysieke wanorde. De voor zover bekend enige experimentele Nederlandse studie naar formeel bewonerstoezicht van Van Veghel en Wassenberg (1999) in de Bijlmer registreerde vooral positievere percepties onder bewoners omtrent 'schoon en heel'. Maar analyse van het feitelijke aantal vernielingen en meldingen van vandalisme bracht geen noemenswaardige verschillen aan het licht tussen de experimentflat en controleflats. Wel nam in de onderzochte periode het slachtofferpercentage in de experimentflat meer af dan in de controleflats, maar niet duidelijk is of dit een statistisch significante ontwikkeling betrof.

Een meta-analyse van Bennett e.a. (2006) naar de werkzaamheid van de Neighbourhood Watch (NW) geeft een ordelijker beeld. Meer dan

de helft van de 43 evaluaties die zij verzamelden, waarvan 21 uit de Verenigde Staten, leverde een positief resultaat op, dat wil zeggen een grotere reductie of kleinere toename in criminaliteit ten opzichte van de controlewijk. De statistische berekeningen van Bennett e.a. laten bovendien zien dat de gemiddelde effectgrootte – dus de relatieve impact van de buurtwachten op de wijkveiligheid – aanzienlijk is. Gemiddeld nam bij de evaluaties met een positief resultaat de criminaliteit in de controlegebieden (waar geen NW plaatshad) met 36% meer toe dan in de experimentgebieden (waar wel NW plaatshad). Dit is een zeer robuust percentage en bovendien een significant verschil. Hoewel de meta-analyse ook aantoont dat in sommige gevallen de NW geen of een negatief resultaat oplevert, en de sterkte van het effect kan variëren, kunnen we op zijn minst concluderen dat buurtwachten aanzienlijke reducties in criminaliteit tot stand kunnen brengen.³ Onder welke condities het werkt en waarom het soms een negatieve invloed heeft op criminaliteit of het veiligheidsgevoel van bewoners (zie Skogan 1990; McConville & Shepherd 1992), blijft echter onduidelijk. Het ontbreekt vooralsnog aan gedegen kwalitatief onderzoek dat inzicht geeft in processen en omstandigheden. Waarom werkt de NW in de meeste gevallen? Onder welke condities sorteert de NW een averechts effect? En hoe verhoudt zich de informele, vrijwillige inzet van buurtwachten in het terugdringen van normoverschrijdend gedrag tot de inzet van professionele toezichthouders (bijv. politie en stadswachten)? De afwezigheid van interpretatief onderzoek dat dergelijke vragen verkent, maakt het lastig aannames over deze interventievorm te toetsen. De causale mechanismen achter de werkzaamheid van de aanpak blijven grotendeels verborgen. Het blijft dus vooralsnog onduidelijk of de beoogde socialecontrolefunctie van buurtwachten – een gedachtegang die populair is in Nederland en de kern vormt van aannames over buurtwachten in Nederland – zich materialiseert op straatniveau.

3 Opmerkelijk genoeg concluderen de SCP-onderzoekers Van Noije en Wittebrood in het rapport *Sociale veiligheid ontsleuteld* (2008) dat van alle maatregelen om de sociale veiligheid in woongebieden te vergroten, het 'vrij duidelijk is dat de Neighbourhood Watch geen effect heeft op de criminaliteit' (Van Noije & Wittebrood 2008, p. 137). Men negeert hier echter de meta-analyse van Bennett e.a. en baseert zich louter op de verzamelstudie van Sherman en Eck (2002), die slechts vier Amerikaanse evaluaties raadpleegden. Zie www.buurtpreventie.nl.

Conclusies en discussie

De beleidsdiscussies ‘burgerbestuur’ en ‘buurtwacht’ illustreren dat de ‘harde’ wetenschap uit de Verenigde Staten vaak goed kan worden gecomplementeerd met meer kwalitatieve informatie uit Nederland. Veldonderzoek naar inspraakarrangementen in wijkveiligheid toont bijvoorbeeld de spraakverwarring en botsende logica’s tussen overheid en burger. Het schaduwen van buurtwachten kan wellicht meer licht werpen op de condities waaronder een *neighborhood watch* het beste rendeert. Amerikaans onderzoek kan dan ook prima worden gebruikt als toetsingskader of onderbouwing voor Nederlandse beleidsontwerpen, mits die kennis ter nuancering en contextualisering dus wordt aangevuld met Nederlandse inzichten. De schaal van verloedering, geweld en criminaliteit in steden als New York en Chicago staat bijvoorbeeld niet in verhouding met die in steden als Amsterdam en Rotterdam – de *great American crime decline* ten spijt (Zimring 2006), met als grootste verschillen de geografische verspreiding van wanorde en verloedering, de wapenomloop en het aantal moorden. Ook kan men zich de vraag stellen of veiligheidsbeleid op Amerikaanse leest geschoeid altijd wenselijk is. In een tijd waarin lokaal toezicht intensiever lijkt te worden en de overheid en de politie steeds vaker een beroep doen op de actieve participatie van burgers bij het vormen van sociale veiligheid, moeten ook de morele dimensies van het beleid worden meegewogen. Een in het oog springende ontwikkeling van de afgelopen jaren is de flexibelere houding tegenover het gebruik van geweld door burgers (Van Noije 2012, p. 206-207). De recente aanmoedigingen van overheidszijde tot zelfverdediging en burgermoed kunnen eigenrichting in de hand werken.⁴ Maar omdat de gemiddelde burger niet bekend is met de juridische voorwaarden van noodweer, heterdaad, proportionaliteit en subsidiariteit, zal dit niet altijd tot rechtmatig handelen leiden. Het risico bestaat dat burgers die denken in hun recht te staan, toch worden geconfronteerd met rechtsvervolgging wanneer zij ingrijpen bij gewelds- of overlastsituaties. Het spreekt voor zich dat vooral buurtwachten zich in dit verband juridisch gezien in een onzekere ruimte bewegen: enerzijds wordt van hen verwacht dat zij door hun optreden een actieve bijdrage leveren aan de lokale veiligheid, anderzijds is hun handelingsruimte beperkt. Hoe gaan zij

4 Denk aan de opmerkingen van staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Fred Teeven dat burgers zich bijvoorbeeld bij inbraken met geweld mogen verdedigen.

hiermee om? Welk mandaat kan redelijkerwijs aan de buurtwachten worden gegeven?

Tot slot wil ik een verbinding leggen tussen Zimrings recente analyse van de spectaculaire criminaliteitsafname in New York en de situatie in Nederland. Als Zimrings boek één ding aantoon, dan is het wel dat een *structurele* afname van wanorde en criminaliteit niet hoeft samen te gaan met een *structurele* verandering van de demografie, economie en sociale verhoudingen in de stad. Tegen alle criminologische theorieën in liet New York in de laatste twintig jaar geen duidelijke veranderingen zien in de bevolkingssamenstelling, de economie, het onderwijs of strafrechtelijke sancties. Er hadden echter wél grote mutaties plaats in het politieel optreden en bestuurlijk apparaat van de stad. Dit lijken dan ook veel waarschijnlijker kandidaten voor New Yorks verbeterde veiligheid ten opzichte van andere Amerikaanse steden, aangeduid als de 'New York difference' (zie Zimring 2012, p. 151). De les voor Nederland luidt: criminaliteit en sociale onveiligheid zijn geen grootstedelijke natuurfenomenen of de onvermijdelijke resultante van armoede en gebrek aan maatschappelijke kansen. Zij kunnen succesvol worden teruggedrongen door alternatieve bestuurlijke strategieën, en het loont dan ook om ter lering en inspiratie regelmatig een blik te werpen over de grote plas.

Hoewel Zimrings analyse ook suggereert dat het succes in New York niet zozeer komt door een *strikt* handhavingsbeleid (*zero tolerance*), als wel door een *slimmer* handhavingsbeleid (gelegenheidsbeperking), had voormalig burgemeester van New York Rudolph Giuliani een punt, toen hij vroeg in zijn ambtsperiode stelde:

'There is no city in America that has reduced crime as much as we have in the last three years. This is not the product of accident. This is the product of design.'

Literatuur**Bennett e.a. 2006**

T. Bennett, K. Holloway & D.P. Farrington, 'Does neighborhood watch reduce crime? A systematic review and meta-analysis', *Journal of Experimental Criminology* 2006-2, p. 437-458.

Bieleman & Snippe 1995

B. Bieleman & J. Snippe, *Veilig op weg. Evaluatie veiligheidsmaatregelen Groninger Vervoerbedrijf*, Groningen: Intraval 1995.

Boutellier & Van Marissing 2011

H. Boutellier & E. van Marissing, 'Veiligheidsarrangementen in IJburg. Over de praktijk van de besturing van veiligheid', *Tijdschrift voor Veiligheid* (10) 2011-1, p. 59-68.

Cirel e.a. 1977

P. Cirel, P. Evans, D. McGillis & D. Whitcomb, *Community Crime Prevention Program, Seattle: An exemplary project*, Washington, DC: Government Printing Office 1977.

Clarke & Hough 1984

R. Clarke & M. Hough, *Crime and police effectiveness* (Home Office Research Study No 79), Londen: Home Office 1984.

Damen 2010

M. Damen, 'De invloed van de omgevingskwaliteit op de beoordeling van de leefbaarheid door bewoners', *Tijdschrift voor Veiligheid* (9) 2010-1, p. 22-43.

Greenberg e.a. 1985

S.W. Greenberg, W.M. Rohe & J.R. Williams, *Informal citizen action and crime prevention at the neighborhood level*, Washington, DC: Government Printing Office 1985.

Hardyns e.a. 2010

W. Hardyns, S. Pleysier & L. Pauwels, 'Oorzaken van het mijden van onveilige situaties bij mannen en vrouwen. Een contextuele analyse op basis van de "collectieve efficacy"-theorie', *Tijdschrift voor Criminologie* (52) 2010-4, p. 374-394.

Hesseling e.a. 1991

R.B.P. Hesseling, E.H.M. van Wees, B.M. van Dalen & R.A.W.M. Maas, *Huismeesters in problematische woningcomplexen. Het effect van huismeesters op criminaliteit en verhuurbaarheid in de na-oorlogse etagebouw*, Den Haag/Almere/De Bilt: Ministerie van Justitie, WODC/Nationale Woningraad/NCIV 1991.

Hoffer 1998

P.C. Hoffer, *Law and people in colonial America*, Londen: The John Hopkins Press 1998.

De Leeuw & Van Swaaningen 2011

T. de Leeuw & R. van Swaaningen, 'Veiligheid in veelvoud: beeld, beleid en realiteit in Rotterdam Oude Westen', *Tijdschrift voor Veiligheid* (10) 2011-1, p. 26-42.

Lelieveldt & Van der Kolk 2005

H. Lelieveldt & H. van der Kolk, 'Structureel sociaal kapitaal en het oplossen van buurtproblemen', in: B. Volker (red.), *Burgers in de buurt. Samenleven in school, wijk en vereniging*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2005, p. 25-40.

Lub 2013

V. Lub, *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.

Lub e.a. 2009

V. Lub, S. van Arum & A. Sprinkhuizen, 'Voor het verval. Belemmeringen en voorwaarden voor vroegsignalering en bewonersparticipatie in wijkveiligheid', *Journal of Social Intervention. Theory and Practice* (18) 2009-4, p. 62-82.

McConville & Shepherd 1992

M. McConville & D. Shepherd, *Watching police, watching communities*, Londen: Routledge 1992.

Müller 2011

T. Müller, 'Zwerfafval als teken van wanorde en onveiligheid? Een kwalitatief onderzoek naar het weggooiden van zwerfafval door jongeren', *Tijdschrift voor Criminologie* (53) 2011-1, p. 40-54.

Van Noije 2012

L. van Noije, 'Coproductie veiligheid', in: V. Veldheer, J.J. Jonker, L. van Noije & C. Vrooman (red.), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2012, p. 188-210.

Van Noije & Wittebrood 2008

L. van Noije & K. Wittebrood, *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2008.

Van Overbeeke 1996

R. van Overbeeke, *Het flatwachtenproject in de Bijlmermeer*, Amsterdam: DSP-groep 1996.

Permentier e.a. 2013

M. Permentier, J. Kullberg & L. van Noije, *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2013.

Rosenbaum 1987

D.P. Rosenbaum, 'The theory and research behind neighborhood watch: Is it a sound fear and crime reduction strategy?', *Crime and Delinquency* (33) 1987, p. 103-134.

Sherman & Eck 2002

L.W. Sherman & J.E. Eck, 'Policing for crime prevention', in: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh & D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention*, Londen/New York: Routledge 2002, p. 295-329.

Skogan 1990

W.G. Skogan, *Disorder and decline. Crime and the spiral of decay in American cities*, New York: Free Press 1990.

Skogan 2006

W.G. Skogan, *Police and community in Chicago. A tale of three cities*, Oxford/New York: Oxford University Press 2006.

Skogan & Hartnett 1997

W. Skogan & S.M. Hartnett, *Community policing, Chicago style*, New York/Londen: Oxford University Press 1997.

Van Veghel & Wassenberg 1999

M. van Veghel & F. Wassenberg, *Intensief beheer en participatie. Evaluatie proefproject leefbaarheid in de Bijlmermeer*, Delft: Delftse Universitaire Pers 1999.

Wagenaar 2005

H. Wagenaar, *Stads wijken, complexiteit en burgerbestuur*, Den Haag: XPIN 2005.

Wycoff & Skogan 1993

M.A. Wycoff & W. Skogan, *Community policing in Madison: Quality from the inside out. An evaluation of implementation and impact. Research report*, Washington, DC: National Institute of Justice 1993.

Zimring 2006

F.E. Zimring, *The great American crime decline*, New York: Oxford University Press 2006.

Zimring 2012

F.E. Zimring, *The city that became safe. New York's lessons for urban crime and its control*, New York: Oxford University Press 2012.