



CCV centrum voor
criminaliteitspreventie en
veiligheid

De burger kijkt mee

De groei van buurtpreventie en
gemeentelijk veiligheidsbeleid

door Vasco Lub

De burger kijkt mee

De groei van buurtpreventie en gemeentelijk veiligheidsbeleid

door Vasco Lub

Voorwoord

Dit rapport kan worden gezien als de opvolger van het rapport *De burger op wacht* (2016), het eerste landelijke overzicht van buurtpreventie en haar inhoudelijke kenmerken in Nederland. *De burger kijkt mee* is te lezen als een actualisering van de uitkomsten van deze eerste survey. Er is vastgelegd hoe buurtpreventie zich de laatste jaren verder heeft ontwikkeld qua aantallen, ruimtelijke spreiding en verschijningsvormen. Daarnaast zijn aan de tweede survey nieuwe vragen toegevoegd. Door de popularisering van de participatiemaatschappij heeft de opkomst van buurtpreventie zich zeer snel voltrokken. Gemeenten staan voor de uitdaging hoe deze vorm van civiele surveillance op lokaal niveau goed te begeleiden. Dit nieuwe onderzoek richt zich daarom specifiek op de vraag hoe gemeenten omgaan met buurtpreventiegroepen, welk beleid zij hiervoor ontwikkelen, en in welke mate zij negatieve effecten ondervinden van buurtpreventie.

Buurtpreventie raakt steeds steviger verankerd in de Nederlandse samenleving. Dit onderzoek laat zien dat de verdere groei van patrouillerende vrijwilligers en app-groepen geen vrijblijvend fenomeen is. Het werpt belangrijke vraagstukken op als het gaat over gemeentelijk veiligheidsbeleid, criminaliteitsbestrijding, surveillance en de rol van burgers hierin binnen de grenzen van de rechtstaat. Het rapport bespreekt in dit verband enkele lessen voor de nabije toekomst en presenteert concrete aanbevelingen.

Het onderzoek is tot stand gekomen dankzij het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), met financiering van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Dank gaat uit naar deze instituten en de betrokken medewerkers. Daarnaast hebben verschillende personen inhoudelijk bijgedragen aan het onderzoek. Speciale dank gaat uit naar Daisy Grönefeld (Bureau voor Sociale Argumentatie), Marjon den Breems (CCV) en Arnout de Vries (TNO).

Vasco Lub
Rotterdam, maart 2019

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding	5 →
1.1 Civiele surveillance: de opkomst van buurtpreventie	5
1.2 Onderzoeksvragen	5
1.3 Methodologische verantwoording	6
2 Onderzoekresultaten	7 →
2.1 Ontwikkeling van buurtpreventie en geografische spreiding	7
2.2 De verhouding lopende teams en buurtapp-groepen	8
2.3 Gemeentelijk beleid en regie	10
2.4 Negatieve effecten van buurtpreventie	13
3 Conclusies en aanbevelingen	18 →
3.1 Conclusies	18
3.2 Aanbevelingen	20
4 Epiloog: Maakt buurtpreventie Nederland veiliger?	23 →
5 Literatuur	26 →
Over de auteur	27 →

1 Inleiding

1.1 Civiele surveillance: de opkomst van buurtpreventie

Gemeenten hebben in toenemende mate te maken met burgers die zich inzetten voor veiligheid. Het meest gekende middel hiervoor is buurtpreventie. Buurtpreventie is een vorm van burgerinzet die poogt bij te dragen aan de veiligheid en leefbaarheid van woonwijken. Hieronder valt het signaleren en melden van verdachte handelingen en onveilige situaties, het voorlichten van bewoners over veiligheidskwesties ter voorkoming van woninginbraak, en het melden van overlast.

Buurtpreventie is *booming*. Teams van patrouillerende vrijwilligers en signalerende app-groepen van soms wel duizenden bewoners per wijk zijn een normaal maatschappelijk verschijnsel geworden. In Nederland is zo in korte tijd een grote dekking ontstaan van civiele surveillance. De gemeente is formeel verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid, maar de burger kijkt mee.

Buurtpreventie wordt over het algemeen beschouwd als een welkom burgerinitiatief. Politie en gemeenten waarderen het als bewoners zich als extra ogen en oren inzetten voor hun leefomgeving. Buurtwachten en app-groepen leveren met hun inzet veelal een (subtiele) bijdrage aan criminaliteitsbestrijding, zorgen voor extra alertheid onder bewoners en fungeren als een nuttig verlengstuk voor politie en hulpdiensten (Lub & De Leeuw, 2019; Lub, 2016; Van der Land, 2014).

De groei van patrouillerende vrijwilligersteams en buurtapp-groepen heeft echter ook een schaduwkant. Sociale media en smartphones hebben de inzet van burgers laagdrempelig gemaakt, maar brengen ook risico's met zich mee. Denk bijvoorbeeld aan de overvraging van politieagenten en andere professionele toezichthouders (overkill van digitale meldingen), spanningen tussen bewoners en professionals als gevolg van meldingen die blijven liggen, ongeoorloofde informatievoorziening en privacy-schending van andere bewoners, valse verdachtmakingen en discriminatie, doorgesloten sociale controle, en eigenrichting door burgers via intimidatie of geweld (het archetype van de strijdlustige 'burgerwacht').

Door de popularisering van de participatiemaatschappij heeft de opkomst van buurtpreventie zich zeer snel voltrokken. Gemeenten staan als het meest lokale overheidsniveau voor de uitdaging hoe deze vorm van civiele surveillance goed te begeleiden. Vooral nu burgers zich door allerlei technologische nieuwigheden voor hun veiligheidsvoorziening steeds minder afhankelijk opstellen van diezelfde overheid. Bijvoorbeeld met behulp van camera's, drones, eigen opsporingssystemen en meldingsapps¹.

Dit onderzoek brengt de recente groei van buurtpreventie in Nederland, en hoe gemeenten hier mee omgaan, in kaart. Het schenkt daarbij ook expliciet aandacht aan de risico's. Hoe heeft het fenomeen zich de afgelopen jaren ontwikkeld? Hoe positioneren gemeenten zich ten opzichte van actieve burgers? En welke maatschappelijke lessen zijn er te trekken voor de nabije toekomst?

1.2 Onderzoeksvragen

Uit gegevens van het onderzoek *De burger op wacht* (Lub, 2016) bleek dat er eind 2014 in bijna de helft van de Nederlandse gemeenten circa 700 buurtpreventiegroepen patrouilleren met het oog op veiligheid. Daarnaast is bekend dat Nederland intussen duizenden digitale buurtapp-groepen kent (zie www.wabp.nl).

¹ Monitor Keurmerk Veilig Ondernemen 2007-2009, door DSP in opdracht van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), 2010, p. 21.

Dit onderzoek biedt een geactualiseerd overzicht van de aantallen, verhoudingen en kenmerken van buurtpreventie in Nederland in relatie tot gemeentelijk veiligheidsbeleid. Dit overzicht is tot stand gekomen via een hernieuwde survey onder Nederlandse gemeenten met daaraan gekoppeld een serie open interviews. Het onderzoek hanteert de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe heeft het fenomeen buurpreventie zich de afgelopen jaren ontwikkeld qua aantallen, geografische spreiding en verschijningsvormen (lopende teams/buurtapp-groepen)?
- Hoe gaan gemeenten in Nederland beleidsmatig om met het groeiende aantal buurtpreventiegroepen binnen hun grenzen?
- Welke argumentatie zit er achter het gemeentelijk veiligheidsbeleid in dit verband, of waarom ontbreekt beleid?
- In hoeverre ondervinden gemeenten negatieve effecten van buurtpreventie?
- Hoe kan deze vorm van veiligheidsinzet door burgers optimaal worden begeleid door de lokale overheid?
- Hoe kan/moet de inzet van burgers zich verhouden tot het gezag van de overheid en politie in de nabije toekomst?

1.3 Methodologische verantwoording

Ten behoeve van het onderzoek *De burger op wacht* (2016) heeft het Bureau voor Sociale Argumentatie eind 2014 een survey afgenomen onder gemeenten over buurtpreventie. De resultaten daarvan zijn destijds verwerkt in een statistisch databestand, het Nationaal Databestand Buurtpreventie. Het betrof het eerste landelijke overzicht van buurtpreventie en haar inhoudelijke kenmerken in Nederland. De survey bracht in kaart hoeveel buurtpreventieteams in Nederland actief zijn, op welke problematiek zij zich richten, op wiens initiatief de teams zijn opgericht (overheid en/of bewoners), wanneer ze zijn opgericht, en in hoeverre zij actief patrouilleren, en zo ja, hoe vaak.

Dit onderzoek richt zich in eerste instantie op een actualisering van de uitkomsten van deze eerste survey. De nieuwe survey is uitgezet tussen april 2018 en juni 2018. De antwoorden zijn wederom verwerkt in een statistisch databestand. De vragen zijn beantwoord door gemeenteambtenaren die zicht hebben op het thema buurtpreventie, zoals medewerkers openbare orde en veiligheid, coördinatoren van wijk- en veiligheidsoverleg of ambtenaren die burgerinitiatieven ondersteunen. Op die manier is vastgelegd hoe buurtpreventie zich de laatste jaren verder heeft ontwikkeld qua aantallen, ruimtelijke spreiding en verschijningsvormen. Daarnaast zijn aan de tweede survey nieuwe vragen toegevoegd. Deze vragen richten zich specifiek op hoe gemeenten omgaan met buurtpreventiegroepen, welk beleid zij hiervoor ontwikkelen, en hoe zij risico's van buurtpreventie in hun gemeente inschatten en beheersbaar houden. Zo is gevraagd in hoeverre de gemeente de oprichting van nieuwe buurtpreventiegroepen stimuleert, of gemeentelijk beleid voor buurtpreventie is verankerd in een officieel overheidsdocument zoals een collegeakkoord, kadernota of verordening, of er budget is gereserveerd voor de ondersteuning van lopende buurtpreventieteams, of gemeentelijk veiligheidsbeleid wordt afgestemd met buurtpreventieteams, welke rol de politie hierbij speelt, en in hoeverre de gemeente te maken heeft met negatieve effecten van buurtpreventie.

Aan de survey is tevens een kwalitatieve verkenning gekoppeld, waarbij open interviews zijn afgenomen met veiligheidsambtenaren in 12 gemeenten. Hierbij is gestreefd naar een goede geografische spreiding in Nederland en gemeentegrootte (groot, middelgroot, klein). De interviews dienden als verdieping van de survey-data. Via de gesprekken zijn onder andere de overwegingen en de argumentatie achter het gemeentelijk beleid inzake buurtpreventie achterhaald (of het ontbreken daarvan), concrete casuïstiek over buurtpreventie opgetekend en verdere discussiepunten of gemeentelijke beleidsdilemma's verzameld over veiligheidsinzet door burgers. De betrokken gemeenten en ervaringen van geïnterviewde ambtenaren zijn in de rapportage geanonimiseerd ter bescherming van individuen, justitiële kwesties of andere mogelijk lokaal gevoelige informatie.

2 Onderzoeksresultaten

2.1 Ontwikkeling van buurtpreventie en geografische spreiding

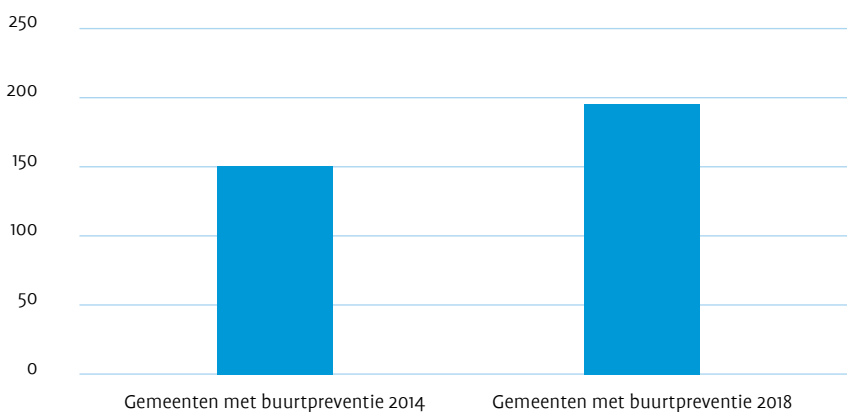
Omvang buurtpreventie verder toegenomen

De survey leverde informatie op over buurtpreventie in 203 Nederlandse gemeenten. Dit komt neer op een responspercentage van 53% (zie tabel 2.1). Een respons van 53% is een aanzienlijk percentage. Wetenschappelijk geldt 20-30% doorgaans als drempelwaarde voor een zekere mate van representatieve uitkomsten. Er is door de gemeenten bovendien volledig en duidelijk geantwoord op de vragen. Hierdoor zijn valide en betrouwbare resultaten verkregen en is voldoende massa gecreëerd voor statistische analyses. Slechts 10 gemeenten geven aan geen buurtpreventie te hebben. We kunnen dus vaststellen dat er in die vier jaar in elk geval meer dan 40 gemeenten bijkwamen met buurtpreventie: 193 in 2018 tegenover 150 in 2014, een toename van meer dan een kwart (geïllustreerd in figuur 2.1).

Tabel 2.1. Respons en aanwezigheid buurtpreventie in gemeenten, peiling 2018

	Aantal gemeenten	Percentage
Wel buurtpreventie	193	50,1
Geen buurtpreventie	10	2,6
Totaal	203	53,4
Geen gegevens	177	46,6
Totaal	380	100

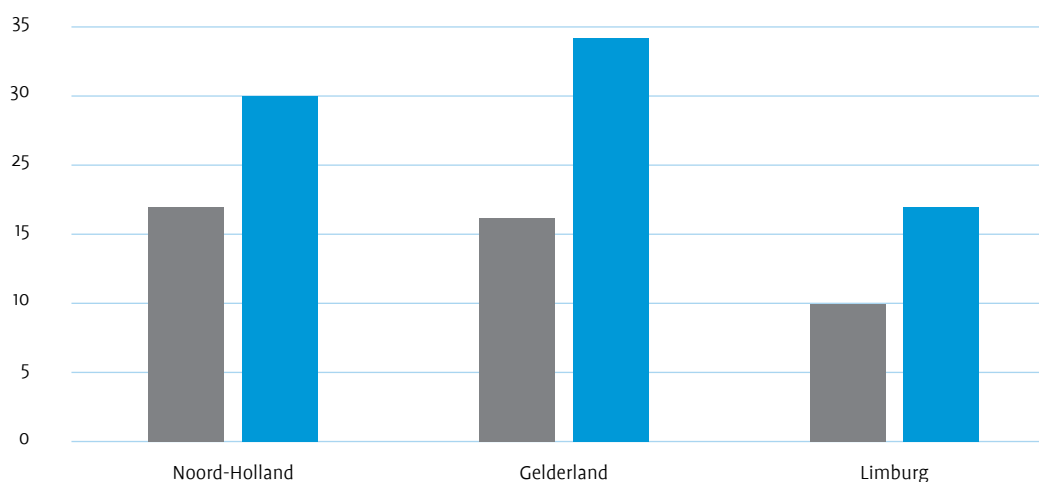
Figuur 2.1. Aantal gemeenten met buurtpreventie vergelijking 2014-2018



Grensprovincies maken inhaalslag

Niet alleen de totale omvang van buurtpreventie nam toe, het fenomeen verspreidde zich ook in geografische zin verder over Nederland. Opvallend is de sterke groei van buurtpreventie in Gelderland ten opzichte van vier jaar geleden (vooral app-groepen). Rapporteerden in 2014 nog 16 Gelderse gemeenten het bestaan van buurtpreventie binnen hun grenzen, in 2018 is dit aantal bijna verdubbeld tot 29. In Limburg nam het aantal buurtpreventie-gemeenten eveneens fors toe, van 10 in 2014 naar 17 in 2018. Mogelijk heeft de grotere aandacht voor 'mobiel banditisme' (internationale inbrekersbendes uit Oost-Europa) iets te maken met de populariteit van buurtpreventie in de grensprovincies Gelderland en Limburg. Op basis van dit onderzoek valt dit echter niet met zekerheid te zeggen. De qua bevolkingsomvang kleinere provincies zoals Friesland, Zeeland en Flevoland laten geen noemenswaardige toename zien van het aantal gemeenten met buurtpreventie. Buurtpreventie is het sterkst vertegenwoordigd in de provincie Noord-Brabant en hierin trad de afgelopen jaren geen verandering op (ruim 40 gemeenten met buurtpreventie). Een mogelijke verklaring voor de populariteit van buurtpreventie in deze provincie is het aantal woninginbraken dat in Noord-Brabant beduidend hoger ligt dan elders in Nederland². Ook Zuid-Holland is nog altijd een prominente buurtpreventie-provincie. Noord-Holland laat een toename zien van 17 naar 25 buurtpreventiegemeenten tussen 2014-2018.

Figuur 2.2. Provincies met een aanzienlijke toename van buurtpreventie tussen 2014 en 2018



2.2 De verhouding lopende teams en buurtapp-groepen

Buurtpreventie: twee verschijningsvormen

Het fenomeen buurtpreventie kent grofweg twee verschijningsvormen. Enerzijds zijn er de vrijwilligers-groepen, bestaande uit circa 15-25 vrijwilligers per wijk. Zij gaan actief de straat op in dagelijkse of wekelijkse looprondes en staan daarbij veelal in direct contact met de gemeente en wijkpolitie. Anderzijds zijn er de omvangrijkere buurtapp-groepen. Hierbij zijn bewoners via hun smartphone lid van een sociale media-applicatie of digitale berichtendienst zoals WhatsApp of apps als 'Veilige Buurt'. Via de app houden bewoners elkaar op de hoogte van verdachte zaken in hun leefomgeving en kunnen zij criminaliteit melden aan speciale buurtcoördinatoren. Zij zetten de meldingen vaak weer door naar de politie of gemeente. De nieuw opgekomen buurtapp-groepen zijn een minder proactieve vorm van buurtpreventie dan de traditionele

² Volgens gegevens van het Verbond van Verzekeraars lopen inwoners in Noord-Brabant het grootste risico op woninginbraak (6,3 inbraakclaims per 1000 huishoudens per jaar), gevolgd door Limburg, Utrecht, Flevoland en Gelderland. Noord-Holland telt 3,9 inbraakclaims per 1000 inwoners per jaar (BRON: Risicomonitor Woninginbraken).

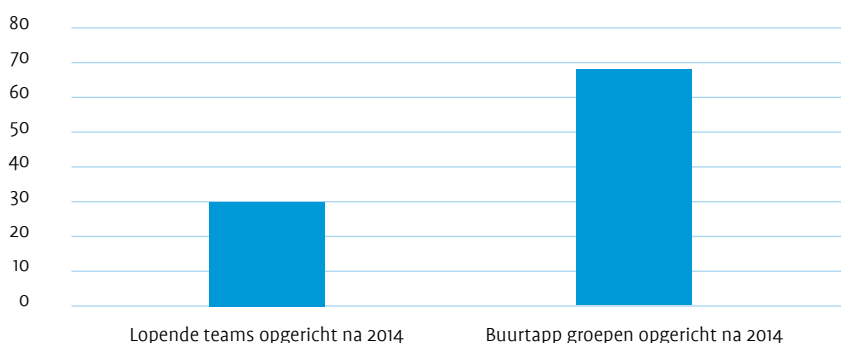
vrijwilligersgroepen. Hoewel app-groepen worden gecoördineerd door aparte beheerders is - anders dan bij de lopende teams - geen actieve inzet, coördinatie of tijdsinspanning van de leden vereist. Leden van de buurtapp hoeven elkaar ook niet persoonlijk te kennen. In sommige gemeenten en wijken bestaan buurtapp-groepen uit duizenden leden, die veelal weer zijn onderverdeeld in subgroepen corresponderend met specifieke buurten. Wel overlappen de lopende teams vaak met app-groepen of vervullen de lopende vrijwilligers een coördinerende rol of een intermediaire positie tussen signalerende app-leden en de politie en gemeente (zie o.a. Lub, 2016; Lub & De Leeuw, 2019).

Buurtapp-groepen nemen sterker toe dan lopende teams

In totaal registreren we 653 actieve lopende teams, met een gemiddelde van 23 teams per gemeente. e variatie hierin is groot: er zijn veel kleinere gemeenten met slechts één lopend buurtpreventieteam, maar ook grotere gemeenten met meer dan 20 of zelfs 40 patrouillerende teams. Het aantal buurtapp-groepen ligt aanzienlijk hoger op 2939, met een gemiddelde van 49 app-groepen per gemeente. Uit de survey blijkt verder dat in vrijwel alle gemeenten met buurtpreventie signalerende app-groepen bestaan, maar lang niet altijd ook lopende teams. Liefst 84 gemeenten geven aan dat er geen lopende teams binnen hun grenzen actief zijn.

Om een zo zuiver mogelijke tijdsvergelijking te maken, is gemeenten gevraagd hoeveel van hun lopende teams en app-groepen zijn opgericht na 2014, het jaar van de eerste peiling. Kijken we naar de tijdsontwikkeling van beide preventievormen, dan blijkt dat 190 van de 653 lopende teams zijn opgericht na 2014. Voor de app-groepen ligt die verhouding een stuk hoger: 2000 van de bijna 3000 app-groepen zagen het levenslicht na 2014. Vooral het aantal buurtapp-groepen dat zich richt op veiligheid steeg sinds 2014 dus enorm, een naar verhouding veel sterkere stijging dan die van de lopende teams (geïllustreerd in figuur 2.3.). We kunnen dus concluderen dat in het kielzog van de traditionele vorm van buurtpreventie (lopende vrijwilligers) de afgelopen jaren een enorme groei plaatshad van digitale buurtapp-groepen (zie ook www.wabp.nl).

Figuur 2.3. Lopende teams/buurtapp-groepen opgericht na 2014 als percentage van het totaal aantal teams/groepen



Toenemende invloed

De cijfers illustreren dat buurtpreventie in Nederland geen hype is. Hoewel teams soms weer worden opgeheven en niet in elke buurt voldoende vrijwilligers kunnen worden geworven, is er nu al jaren achtereen sprake van een aanhoudende groei. De opmars van burgerinzet in veiligheid zet zich dus onverminderd voort, vooral in digitale vorm. De interviews met gemeenteambtenaren leggen daarbij enkele interessante ontwikkelingen bloot. Sommige buurtpreventiegroepen zijn zich inmiddels verder aan het formaliseren, bijvoorbeeld door de rechtsvorm van vereniging aan te nemen, compleet met een maandelijkse contributie van de leden. In één gemeente wordt die contributie van buurtpreventieleden bijvoorbeeld aangewend om particuliere beveiliging in te huren in de wijk of voor het plaatsen van camera's. Ook valt op dat vooral in kleine en middelgrote gemeenten sommige buurtpreventieteams een belangrijke factor zijn geworden.

Zij vormen een georganiseerd burgerverband dat in staat is aanzienlijke lokale invloed uit te oefenen. Veel ambtenaren, maar ook burgemeesters zien ze inmiddels als een 'volwaardig gesprekspartner' op het terrein van veiligheid.

2.3 Gemeentelijk beleid en regie

Openbare orde en veiligheid zijn overheidstaken die formeel tot het bestuursniveau van de gemeente behoren. Buurtpreventie wordt binnen dat bestuurlijke veiligheidsdomein veelal als een welkom 'burger-initiatief' beschouwd. Veel gemeenten zien het als een vorm van actief burgerschap, dat in het kader van de popularisering van de participatiesamenleving en verantwoordelijkheid voor de eigen leefomgeving nadruk en stimulering verdient. Met het oog hierop is nagegaan in hoeverre gemeenten zelf buurtpreventie stimuleren, hoe zij buurtpreventie inpassen binnen hun lokale veiligheidsbeleid en hoe zij de regie hierover afstemmen met andere partijen zoals de politie.

Meerderheid gemeenten stimuleert groei buurtpreventie

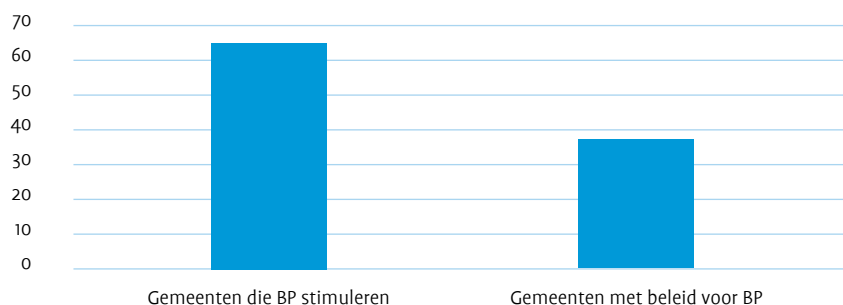
Een overgrote meerderheid van de gemeenten (65%) bevordert de oprichting van nieuwe teams. Aangezien vrijwel alle gemeenten met buurtpreventie zowel lopende teams als buurtapp-groepen hebben, valt uit de data niet te achterhalen welke vorm zij precies stimuleren. Waarschijnlijk wordt in de praktijk geen sterk onderscheid gemaakt en gaat het om beide vormen.

In de survey en interviews vermelden veel gemeenten dat het hen bij de stimulering van buurtpreventie vooral gaat om 'faciliteren', en dat er 'draagvlak' moet zijn onder de bewoners. Of zoals een geïnterviewde medewerker openbare orde en veiligheid het uitdrukte: 'De burger initieert, de gemeente faciliteert.' Andere gemeenten stimuleren explicieter *top-down* en zijn in hun strategische bewoordingen directiever. Zij streven bijvoorbeeld naar een 'dekkend netwerk' van buurtpreventiegroepen in hun gemeente of omgebieden 'in alle kernen' een WhatsApp-groep. Het blijft wat vaag waarom gemeenten dit precies omgebieden. In de interviews brengen gemeentebestuurders niet hele duidelijke redenen naar voren voor deze stimulering. Eén van de geïnterviewde ambtenaren vermeldde dat de groei van buurtpreventie in haar gemeente eenvoudigweg als een doel op zich wordt gezien: hoe meer buurtpreventie, hoe beter. De gemeentelijke stimulering hoeft ook geenszins verband te houden met criminaliteit. Een veiligheidsambtenaar in een kleine plattelandsgemeente vermeldde bijvoorbeeld dat in alle dorpskernen buurtpreventie door de gemeente aanhoudend wordt gestimuleerd (zowel lopend als in app-vorm), ondanks het feit dat er in het gebied 'al maanden' geen enkele woninginbraak was geregistreerd.

Voor de lopende teams – en soms ook de app-groepen – stellen gemeenten veelal budget beschikbaar. Bijvoorbeeld voor materialen als stickers en folders, identiteitskaarten, aansprakelijkheidsverzekeringen, trainingen en speciale kledij. De meeste van de lopende groepen surveilleren en patrouilleren ook formeel onder auspiciën van de gemeente (vandaar de speciale kledij en verzekering). In de survey geeft bijna de helft van de gemeenten aan hiervoor op enigerlei wijze budget te reserveren.

Meerderheid gemeenten formuleert geen beleid voor buurtpreventie

Omdat gemeenten formeel verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid, hebben zij veelal hun veiligheidsbeleid op papier gesteld. Ondanks de brede stimulering van buurtpreventie, blijkt uit de survey dat slechts een derde van de gemeenten hierin een aparte plaats ingeruimd voor buurtpreventie (zie figuur 2.4.). Dit betekent dat van de 187 Nederlandse gemeenten met buurtpreventie, 109 gemeenten niets over buurtpreventie strategisch op papier hebben vastgelegd in officiële documenten zoals een collegeakkoord, veiligheidsplan, kadernota of verordening. Van de 69 gemeenten met beleid voor buurtpreventie, varieert de mate en diepgang van dat 'beleid' bovendien aanzienlijk. Uit de open surveyantwoorden en interviews blijkt dat de meeste gemeenten slechts een korte paragraaf (soms zelfs één enkele zin) in het coalitieakkoord reserveren met hoogstens wat praktische uitgangspunten voor buurtpreventie. Het gaat dan om bijvoorbeeld de mate van materiële ondersteuning via borden of speciale kledij.

Figuur 2.4. Verhouding gemeenten met stimulering en beleid voor buurtpreventie (percentages)

Wel geven 104 gemeenten aan hun algemene veiligheidsbeleid af te stemmen met buurtpreventieteams via 'geplande vaste overleggen' of 'spontaan overleg' als de situatie daar om vraagt (waarover later meer). Gemeenten verhouden zich dus vooral in praktische zin tot het fenomeen buurtpreventie. Die verhouding krijgt eerder vorm op basis van voortschrijdend inzicht dan via specifiek opgestelde plannen voor buurtpreventie. Vooral kleine gemeenten zullen de noodzaak minder voelen om zaken vooraf schriftelijk vast te leggen. Het kleinere schaalniveau en de korte lijntjes tussen ambtenaren en burgers in kleinere gemeenten maken dit voor de betrokkenen minder urgent. Uit de survey blijkt dat het aandeel van gemeenten met beleid in elk geval groter is bij de grote gemeenten dan bij middelgrote en kleine gemeenten (ruim de helft ten opzichte van een derde, zie tabel 2.2).³ Waarschijnlijk speelt de forsere bestuurskracht van grotere gemeenten hier een rol. Grotere gemeenten hebben vaker beleidsafdelingen en vaste beleidsmedewerkers in dienst. Uit de interviews met grotere gemeenten blijkt dat buurtpreventiebeleid veelal in samenhang met een prioritering van high impact crimes of 'ernstig overlast gevende criminaliteit' wordt vastgesteld. Eén van de geïnterviewde grotere gemeenten heeft in haar veiligheidsplan bijvoorbeeld het doel 'Vergroten Heterdaadkracht' geformuleerd, waar burgerparticipatie in de vorm van buurtpreventie vervolgens onder wordt geschaard.

Tabel 2.2. Aantal gemeenten met en zonder beleid voor buurtpreventie uitgesplitst naar gemeentegrootte

	Gemeentegrootte			Totaal
	Klein	Middelgroot	Groot	
Wel beleid	22 (32%)	23 (35%)	24 (55%)	69
Geen beleid	46 (68%)	43 (65%)	20 (45%)	109
Totaal	68	66	44	178

Lokale verschillen

De interviews en toelichtingen op de surveyantwoorden verduidelijken dat de mate van formeel beleid voor buurtpreventie ook afhangt van persoonlijke voorkeuren. Sommige burgemeesters of colleges zijn fervent voorstander van buurtpreventie en stimuleren dat zaken hierover worden vastgelegd. Bij weer andere bestuurders bestaat die behoefte veel minder of helemaal niet. Ook verschillen de inhoudelijke meningen over buurtpreventie tussen gemeenten soms behoorlijk. Eén van de grotere geïnterviewde gemeenten

³ Het CBS rangschikt gemeenten op basis van hun inwonertal doorgaans in acht klassen, soms worden deze klassen verder ingedikt tot vijf of drie klassen. Voor dit onderzoek is de volgende indeling gehanteerd: klein: gemeenten met minder dan 25.000 inwoners, middelgroot: gemeenten met 25.000 tot 50.000 inwoners, groot: gemeenten met meer dan 50.000 inwoners.

‘verbiedt’ bijvoorbeeld expliciet het patrouilleren van groepjes vrijwilligers en stimuleert en ondersteunt enkel buurtapp-groepen. Volgens de geïnterviewde ambtenaar zouden lopende vrijwilligers een negatieve invloed hebben op het verantwoordelijkheidsgevoel van niet-actieve bewoners, en daarmee op de meldingsbereidheid van de app-leden. Een andere grote gemeente is juist van mening dat lopende vrijwilligers het ‘goede voorbeeld’ geven aan niet-actieve bewoners, en stimuleren hun formatie in de gemeente volop. Een ander voorbeeld: veel ambtenaren zouden graag zien dat buurtpreventie ook wordt ingezet om problemen in het sociale domein – en zorgdomein te signaleren (bijvoorbeeld eenzame ouderen of huiselijk geweld), in andere gemeenten wil men juist dat buurtpreventie zich strikt beperkt tot veiligheidskwesaties.

Gemeenten hebben weinig zicht op buurtapp-groepen

Gemeenten hebben vaak wel zicht op hoe de traditionele buurtpreventieteams functioneren (dus de groepen lopende vrijwilligers), maar zijn veel minder op de hoogte van het functioneren van de buurtapp-groepen. Dit blijkt duidelijk uit de open toelichtingen op de vragen in de survey en uit de interviews met gemeenten. Heel wat ambtenaren werkzaam op het terrein van openbare orde en veiligheid hebben zelfs geen enkele notie van het aantal app-groepen binnen hun gemeente, waar deze geografisch actief zijn of waar zij zich precies op richten in hun meldingsprotocol. In veel gevallen was onze survey aanleiding voor veiligheidsambtenaren om de groei en omvang van buurtapp-groepen voor het eerst in kaart brengen. Een lokale app-groep is voor bewoners letterlijk met een paar drukken op de knop te formeren. Veel gemeenten hebben daardoor de verdere groei en verspreiding van app-groepen binnen hun bestuurlijke grenzen beperkt in het vizier, laat staan dat zij hiervoor expliciet beleid ontwikkelen. Buurtapp-groepen functioneren dus relatief vaak onder de radar van de gemeente. Ook de interviews legden vaak een gebrek aan kennis bloot bij ambtenaren over buurtpreventie. Soms blijken zelfs lopende teams niet bekend. Een gemeentelijk veiligheidsambtenaar die werd benaderd voor een interview bleek in het geheel niet op de hoogte van het feit dat er zelfbenoemde ‘burgerwachten’ in zijn gemeente actief waren. Dit terwijl zij wel werden vermeld in de lokale media.

Afstemming met buurtpreventie en politie wisselend

Door de decentralisaties en de popularisering van de participatiesamenleving begint op gemeentelijk niveau een bestuursmodel te ontstaan waarbij overheid en burgers op tal van terreinen gezamenlijk optrekken (Lub, 2018). Het is daarom opvallend dat een groot deel van de gemeenten (60) het algemene gemeentelijke veiligheidsbeleid niet afstemt met de verschillende buurtpreventiegroepen (zie tabel 2.3.). De meerderheid van de gemeenten doet dit dus wel, via zowel formele overleggen als meer spontaan overleg, maar 60 is nochtans een aanzienlijk aantal. Mogelijk zien we in deze cijfers bevestigd dat de gemeentelijke omgang met buurtpreventie vooralsnog geen kwestie is van vastomlijnde, onderbouwde schriftelijke stukken, maar vooral gestalte krijgt op basis van voortschrijdend inzicht in de praktijk.

Tabel 2.3. Afstemming gemeentelijk veiligheidsbeleid met buurtpreventieteams (naar aantal gemeenten)

	Aantal	Percentage
Er is geen afstemming	60	36,6
Afstemming via gepland overleg	18	11,2
Afstemming via spontaan overleg (als de situatie daar om vraagt)	60	36,6
Afstemming gepland en spontaan	26	15,6
Totaal	164	100

Een andere verklaring voor een gebrek aan gemeentelijke afstemming met buurtpreventie, is de intermediaire positie van de politie. Op het terrein van veiligheid is de politie vooralsnog de belangrijkste (gespreks)partner van de gemeente. Meer dan 80% van de gemeenten geeft aan wel af te stemmen met de politie over acties van buurtpreventie, hetzij via geplande overleggen, hetzij via een combinatie van gepland en spontaan overleg (zie tabel 2.4.). De interviews leggen hierbij een duidelijk patroon bloot. Hoewel de betrokkenheid bij en het enthousiasme van wijkagenten over buurtpreventie kan verschillen (soms doet de politie helemaal niet mee), staat de politie in de meeste gemeenten via een aparte app in direct contact met ofwel de beheerders van de buurtapp-groepen of met de teamleiders van de lopende vrijwilligersteams. Hiermee wordt als het ware een filter gecreëerd voor de meldingen van de overige bewoners, alsook een digitaal overlegplatform voor politie, gemeente en de meest actieve bewoners.

Tabel 2.4. Afstemming gemeente met politie over acties van buurtpreventie (naar aantal gemeenten)

	Aantal	Percentage
Er is geen afstemming	20	11,6
Afstemming via gepland overleg	21	12,1
Afstemming via spontaan overleg (als de situatie daar om vraagt)	86	49,7
Afstemming gepland en spontaan	46	26,6
Totaal	173	100

Het ligt dus voor de hand dat veel gemeenten de directe afstemming met buurtpreventie voor een groot deel overlaten aan de politie. Dit blijkt ook uit een verdere analyse van de survey-data. Van de 60 gemeenten die niet direct afstemmen met buurtpreventie, stemmen 45 gemeenten namelijk wél af met de politie over acties van buurtpreventie. Het aandeel gemeenten dat noch met buurtpreventie zelf, noch met de politie afstemt over acties van buurtpreventie is klein: 14. Ditzelfde geldt voor de koppeling met beleid: slechts 12 gemeenten hebben geen beleid voor buurtpreventie, stemmen niet af met teams of app-groepen én doen niets met de politie.

2.4 Negatieve effecten van buurtpreventie

Buurtpreventie wordt door gemeenten vooral als een positief burgerinitiatief gezien. Maar er zijn ook risico's en negatieve effecten aan verbonden. Via de media en onderzoek kwamen de afgelopen jaren signalen over racistische app-groepen, vrijwilligers die geweld gebruiken of voor eigen rechter spelen, botsingen tussen patrouillerende vrijwilligers en jeugdgroepen of een groter onveiligheidsgevoel bij niet-actieve bewoners als gevolg van de extra aandacht voor criminaliteit. Ook organisatorische perikelen en kwesties rond privacy schending zijn eerder gedocumenteerd, zoals een overkill aan meldingen naar de politie, buurtpreventie-vrijwilligers die uit prestigestrijd met ambtenaren of andere vrijwilligers met elkaar in conflict komen of het ongeoorloofd delen van fotomateriaal en justitiële informatie (zie Lub, 2016; Lub & De Leeuw, 2019).

De extremere voorbeelden uit de interviews in dit onderzoek betroffen vrijwilligers die een verdacht persoon staande hielden en vastbonden met tie-rips (de persoon bleek later onschuldig en spande een rechtszaak aan), een buurtpreventieteam dat na een woninginbraak op eigen initiatief besloot een rotonde af te sluiten, bewoners die na een app-melding van 'verdachte types' met overschrijding van de maximum snelheid

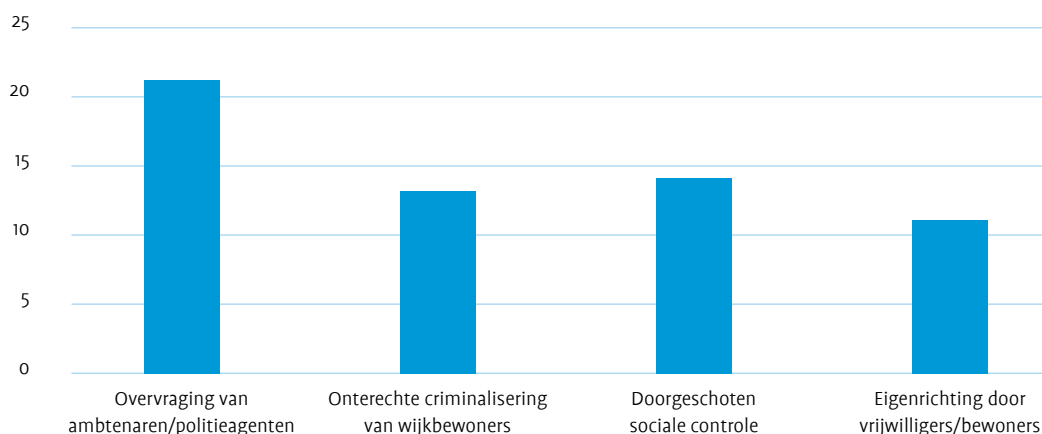
personen achtervolgden in hun auto, en buurtpreventieteams die overlastgevers of verdachte personen (bijvoorbeeld vermeende nep-collectanten) hardhandig staande hielden alvorens hen over te dragen aan de politie. De interviews brachten echter vaker subtielere negatieve effecten aan het licht, vooral op het gebied van doorgeschoten sociale controle. In één van de onderzochte gemeenten was er bijvoorbeeld een tijdlang sprake van lopende teams die iedere onbekende persoon op straat aanspraken. Dit zorgde voor een ‘onrustig gevoel’ in de wijk, aldus de geïnterviewde ambtenaar. In een andere gemeente kwam het voor dat buurtwachten zelfstandig ‘buurtonderzoekjes’ opzetten, en bij andere bewoners navraag gingen doen over eerdere incidenten in de wijk. Dit werd niet gewaardeerd door de niet-actieve bewoners, waardoor spanningen ontstonden. Ook leverden enkele interviews voorbeelden op van overenthousiaste vrijwilligers die bijvoorbeeld met camouflage-kleding vanuit de bosjes wilden observeren om inbrekers op heterdaad te betrappen.

Landelijke beeld

In de survey is gemeenten gevraagd in hoeverre zij te maken hebben met negatieve effecten van buurtpreventie. De vraag is uitgesplitst in vier variabelen: overvraging van ambtenaren/politieagenten (bijvoorbeeld: een overvloed aan meldingen); onterechte criminalisering van wijkbewoners door vrijwilligers (bijvoorbeeld: etnisch/leeftijd profileren, valse verdachtmakingen); doorgeschoten sociale controle (bijvoorbeeld: betreden privéterrein, bemoeienis met privéaangelegenheden); en eigenrichting door vrijwilligers/bewoners (bijvoorbeeld: zelf ingrijpen bij verdachte situaties of overlast, zelf tot opsporing overgaan, andere bewoners staande houden, ‘boeven vangen’).

Figuur 2.5. geeft de resultaten weer. Ruim een vijfde van de gemeenten ondervindt overvraging van ambtenaren of politie als gevolg van de toegenomen burgerinzet in buurtpreventie. Het gaat dan in de survey om 34 gemeenten. De andere neveneffecten manifesteren zich iets minder sterk. Tussen de 11% en 14% van de gemeenten heeft weleens te maken met onterechte criminalisering, doorgeschoten sociale controle en eigenrichting door vrijwilligers.

Figuur 2.5. Percentage gemeenten dat negatieve effecten ondervindt van buurtpreventie.



Een aandeel van 11% van gemeenten dat eigenrichting van vrijwilligers ervaart, betekent concreet dat 18 gemeenten weleens te maken hebben met bewoners die onder de vlag van buurtpreventie zelf ingrijpen bij verdachte situaties of zelf achter verdachten aangaan. Voor onterechte criminalisering van wijkbewoners en doorgeschoten sociale controle rapporteren respectievelijk 21 en 24 gemeenten deze problemen.

Mogelijke onderschatting van negatieve effecten

Bij deze cijfers is mogelijk sprake van onderschatting. Bij de beantwoording van de vragen over negatieve effecten hebben gemeenteambtenaren misschien niet de vuile was willen buiten hangen. In de interviews

over buurtpreventie observeerden we aanvankelijk soms een gesloten houding rond moeilijke onderwerpen, zoals eigenrichting of doorgesloten controle. Het is in dit verband belangrijk in het oog te houden dat het ideaal van burgerparticipatie in veel gemeenten hoog staat aangeschreven. Dit geldt zeker ook voor vrijwilligersinzet in het veiligheidsdomein. Kritiek op het functioneren ervan of de schaduwkanten van 'burgerkracht' wordt op ambtelijk niveau niet altijd erkend of gewaardeerd. Daarbij komt dat nogal wat veiligheidsambtenaren slecht op de hoogte zijn van het functioneren of soms zelfs het bestaan van buurtpreventiegroepen binnen hun gemeente. Veel van de negatieve effecten zal de gemeente (of politie) dus nooit waarnemen of horen, niet in de laatste plaats omdat zij vooral het 'verhaal' horen van de buurtwachten zelf. Mogelijk manifesteren negatieve gevolgen van buurtpreventie zich in meer gemeenten, maar komt dit door een gebrek aan kennis van ambtenaren of zelfcensuur niet naar voren in deze survey.

Dat er misschien wel meer gemeenten kampen met negatieve effecten van buurtpreventie blijkt ook uit de toelichtingen van de gemeentelijke respondenten. In de survey geven 51 gemeenten aan dat in het (recente) verleden weleens buurtpreventiegroepen door diverse complicaties zijn opgeheven. Vaak kwam dit door afgenomen animo van vrijwilligers of afgenomen draagvlak onder bewoners, al dan niet voorafgegaan door een sterke verbetering van de overlast of inbraakcijfers. Een gemeenteambtenaar vermeldde dat buurtpreventieteams en app-groepen in zijn gemeente langzaam 'doodbloedden' omdat de criminaliteitscijfers het niet meer noodzakelijk maakten een dergelijk initiatief grootschalig in leven te houden. Verschillende gemeenten geven echter ook aan dat teams werden opgeheven doordat vrijwilligers zich 'niet aan de afgesproken regels hielden', door 'onderlinge misverstanden', 'botsende karakters', doordat bewoners de WhatsApp-berichtendienst 'niet op de juiste wijze gebruiken' of omdat zij werden 'overspoeld door reacties waar men niet op zit te wachten'.

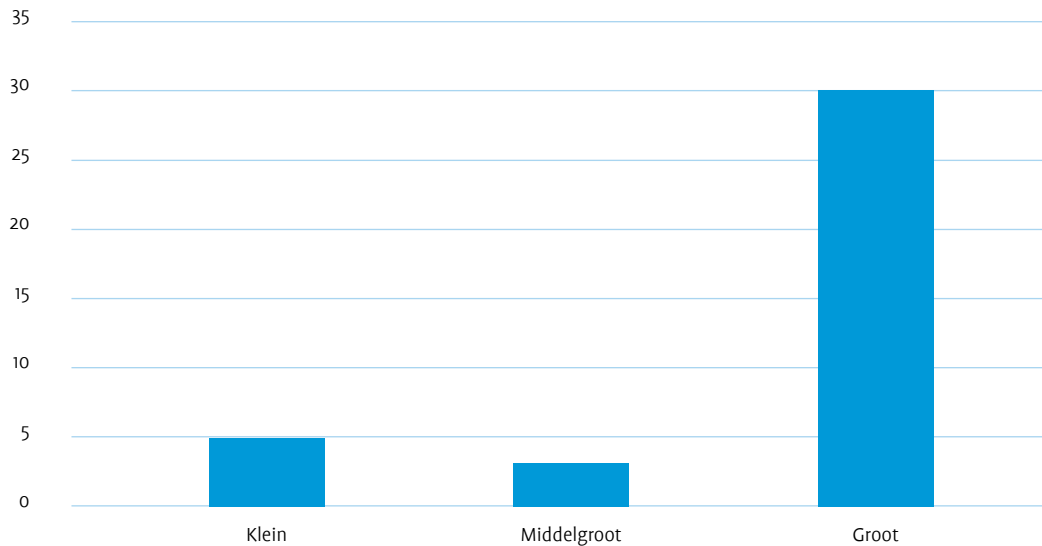
Eigenrichting komt vaker voor in grote gemeenten

De manifestatie van eigenrichting van vrijwilligers en bewoners als gevolg van buurtpreventie blijkt ongelijk verdeeld. Bijna een derde van de grote gemeenten heeft te maken met eigenrichting, een veel groter aandeel dan de kleine en middelgrote gemeenten (zie tabel 2.5. en figuur 2.6.). Het verband tussen gemeentegrootte en eigenrichting is bovendien statistisch significant. Dus hoe groter de gemeente, hoe groter de kans op eigenrichting. Uitwassen als het zelf ingrijpen bij verdachte situaties of overlast of eigenstandig overgaan tot opsporing ('boeven vangen') door (actieve) burgers is dus wijdverspreider dan enkel een analyse van het absolute aantal gemeenten suggereert, want grote gemeenten hebben ook meer inwoners, woonkernen en buurten.

Tabel 2.5. Manifestatie eigenrichting vrijwilligers/bewoners uitgesplitst naar gemeentegrootte (naar aantal gemeenten, percentages tussen haakjes). Chi-kwadraattoets voor associatie, Phi = .37, p < 0,005.

	Gemeentegrootte				
	Klein	Middelgroot	Groot	Totaal	
Eigenrichting door vrijwilligers/bewoners	Ja	3 (5%)	2 (3%)	13 (30%)	18
	Nee	59 (95%)	60 (97%)	30 (70%)	149
	Totaal	62	62	43	178

Figuur 2.6. Percentage kleine, middelgrote en grote gemeenten dat eigenrichting door buurtpreventie ervaart



Het verband tussen gemeentegrootte en eigenrichting is enigszins verklaarbaar. Criminaliteit en overlast is in grotere gemeenten vaak zichtbaarder dan op het platteland. De verleiding voor vrijwilligers en bewoners om zelf in te grijpen of tot opsporing over te gaan, is dus groter aangezien zij daar ook meer gelegenheid toe krijgen. Dit in tegenstelling tot kleinere gemeenten op het platteland met minder zichtbare criminaliteit: als er minder wordt gesignaleerd, kan er ook minder worden ingegrepen. Persoonlijke kenmerken van de vrijwilligers en meldende bewoners spelen mogelijk ook een rol. Bewoners in grote stadswijken kunnen behoorlijk assertief zijn, en zeker in probleemwijken is het vertrouwen in de politie en andere instanties er naar verhouding laag (zie o.a. Fledderus, 2015; Verwer & Walberg, 2012). Onderzoek laat hierbij zien dat de samenwerking tussen actieve bewoners en politie in grote stadswijken en kwetsbare buurten moeizamer en afstandelijker verloopt dan in kleinere gemeenten (zie o.a. Lub & De Leeuw, 2019; Lub, 2016). Een en ander vergroot de kans dat stadsbewoners bij incidenten of meldingen niet wachten op het formele gezag, maar zelf het heft in handen nemen.

Het verband tussen beleid en negatieve effecten

Zoals besproken in paragraaf 2.3., hebben gemeenten beperkt zicht op wat er in digitale buurtapp-groepen gebeurt en wordt gerapporteerd. In de survey geregistreerde effecten als etnisch profileren, ergerniswekkende bemoeienis, valse verdachtmakingen of eigenrichting van bewoners zullen dus vooral betrekking hebben op gemeentelijke ervaringen met de lopende vrijwilligersteams. Uit ander onderzoek en media-berichtgeving weten we echter dat negatieve neveneffecten ook voorkomen bij digitale rapportering in app-groepen en het gebruik van sociale media. Die effecten hebben een grotere kans om onder de gemeenteradar te blijven omdat de meldingen veelal binnen het gesloten circuit van de digitale berichten-dienst blijven (Lub & De Leeuw, 2015; Lub, 2016; Lub & De Leeuw, 2019). In dat opzicht is het interessant om na te gaan of er een verband is tussen het wel of niet ontwikkelen van gemeentelijk beleid voor buurtpreventie en de manifestatie van negatieve effecten. Hebben gemeenten zonder beleid of afstemming met buurtpreventie of politie ook vaker te maken met negatieve neveneffecten?

Het blijkt dat de bepaling van beleid voor buurtpreventie niet zonder meer de kans op neveneffecten doet afnemen. Integendeel, onder gemeenten die neveneffecten registreren, is het aandeel gemeenten met beleid zelfs groter dan voor de gehele steekproef. Van de 34 gemeenten die te maken hebben met neveneffecten heeft ongeveer de helft beleid ontwikkeld voor buurtpreventie, de andere helft niet (voor de gehele steekproef is deze verhouding een derde wel, twee derde geen beleid). Als er al een statistisch verband is

tussen beleid en neveneffecten, dan is die dus eerder positief dan negatief (hoe vaker beleid, hoe vaker neveneffecten). Wellicht is dit effect te verklaren doordat gemeenten met beleid beter op de hoogte zijn van de acties en effecten van buurtpreventie en als gevolg daarvan ook beter de neveneffecten kunnen registreren. Maar er zijn in elk geval geen aanwijzingen dat wanneer een gemeente wél beleid formuleert voor buurtpreventie, dit de kans op negatieve effecten doet afnemen. Dat het causale verband in tegen-gestelde richting wijst en gemeenten als gevolg van de negatieve effecten beleid gaan maken, is niet erg waarschijnlijk. Eerder hebben we immers gezien dat het 'beleid' van gemeenten in de praktijk vooral neerkomt op het stimuleren van nieuwe app-groepen en praktische speerpunten, en niet zozeer op een inhoudelijke strategiebepaling of controle van buurtpreventie.

Afstemming en stimulering: een 'aanwakkerend' overheidseffect?

Eenzelfde patroon ontstaat voor de gemeentelijke afstemming met buurtpreventie en politie. Voor de meeste neveneffecten geldt ook hier dat het percentage gemeenten dat afstemt met vrijwilligers en de politie, vaker neveneffecten ondervindt van buurtpreventie dan gemeenten die hierover niet afstemmen. Ook dit resultaat kan mede worden veroorzaakt doordat gemeenten die afstemmen, beter zicht hebben op ongewenste effecten, zoals overvraging, doorgeschoten sociale controle en eigenrichting. Niettemin is het verband tussen afstemming met buurtpreventie en doorgeschoten sociale controle statistisch significant (Spearman correlatie: .168, $p < 0,05$). Dus hoe vaker gemeenten afstemmen met buurtpreventie over veiligheidszaken, hoe groter de kans op doorgeschoten sociale controle door bewoners en vrijwilligers. Dit komt overeen met het narratief uit de interviews met gemeenten waar vooral het subtielere negatieve effect van doorgeschoten controle het meest manifest blijkt.

Op het eerste gezicht ligt het niet direct in de rede dat er een oorzakelijk verband is tussen gemeentelijke afstemming en neveneffecten. Afstemming met teams en communicatie met de politie over acties van buurtpreventie geeft de overheid immers de mogelijkheid civiele surveillance in goede banen te leiden. Het statistische verband zou dan eerder negatief moeten zijn; hoe meer afstemming, hoe minder neveneffecten. De interviews laten zien dat bij hele concrete incidenten (bijvoorbeeld zelf ingrijpen van vrijwilligers) de gemeente hier meestal actie op onderneemt door met de betreffende personen in gesprek te gaan.

Indirect zou er echter wel een oorzakelijk verband kunnen zijn. Hiervoor zijn twee mogelijke verklaringen, die elk in twee verschillende richtingen wijzen. De eerste is dat naarmate een gemeente meer neveneffecten van buurtpreventie ondervindt, deze ook meer gaat afstemmen met (actieve) burgers teneinde die effecten te bestrijden. De tweede verklaring is dat een hechte afstemming tussen gemeente en buurtpreventie - en tussen gemeente en politie - extra fanatisme aanwakkert onder vrijwilligers en bewoners. Deze verklaring is iets plausibeler. Uit de surveyanalyse blijkt namelijk dat gemeenten die zelf de oprichting van nieuwe buurtpreventieteams en app-groepen stimuleren, vaker eigenrichting door vrijwilligers en bewoners ervaren dan gemeenten die dit niet expliciet stimuleren (een verschil van ruim 10 procentpunt). Strijdlustige terminologie van de kant van de gemeente kan hier mogelijk extra aan bijdragen. Denk bijvoorbeeld aan de eerdergenoemde gemeente voor wie één van de veiligheidsspeerpunten het vergroten van de 'heterdaadkracht' was. Of gemeenten die burgers aansporen te melden op basis van 'onderbuikgevoelens'. Het is niet ondenkbaar dat dergelijke formuleringen de kans vergroten op doorgeschoten controle en eigenrichting.

3 Conclusies en aanbevelingen

Aan de hand van de onderzoeksvragen worden in dit deel de conclusies van het onderzoek besproken (3.1). Deze inventarisatie van de belangrijkste empirische patronen vormt de opmaat voor enkele aanbevelingen voor gemeenten en de Rijksoverheid in paragraaf 3.2.

3.1 CONCLUSIES

Buurtpreventie neemt verder toe, maar vooral in digitale vorm

Kijken we naar hoe buurtpreventie zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld qua aantallen, geografische spreidingen verschijningsvormen, dan valt allereerst op dat het fenomeen verder in omvang is toegenomen. Naast Noord-Brabant en Zuid-Holland is buurtpreventie nu ook stevig vertegenwoordigd in andere provincies zoals Noord-Holland, Gelderland en Limburg. Die toename is vooral toe te schrijven aan de groei van app-groepen. In vrijwel alle gemeenten met buurtpreventie bestaan nu signalerende app-groepen, maar lang niet altijd ook lopende teams. We kunnen dus concluderen dat in het kielzog van de traditionele vorm van buurtpreventie (lopende vrijwilligers) de afgelopen jaren een flinke groei plaats had van signalerende en meldende buurtapp-groepen. Twee derde van de bij gemeenten bekende app-groepen zagen het levenslicht na 2014. Het aantal lopende teams lijkt haar piek te hebben bereikt, aangezien dit nauwelijks verschilt van de peiling van enkele jaren geleden (circa 700 teams).

Buurtpreventie formaliseert en krijgt meer invloed

De groei van buurtpreventie is niet alleen een kwantitatief verschijnsel (groeiende aantallen), maar evenzeer een kwalitatief verschijnsel (groeiende invloed). Sommige buurtpreventiegroepen zijn zich inmiddels verder aan het formaliseren en verzelfstandigen, bijvoorbeeld door de rechtsvorm van vereniging aan te nemen, compleet met een maandelijks contributie van de leden. Vooral in de middenklasse-buurt en de meer vermogende gemeenten wordt die contributie van buurtpreventieleden aangewend om bijvoorbeeld particuliere beveiliging in te huren in de wijk, of voor de aanschaf van nieuwe technologische surveillance-middelen, zoals betere apps en camera's. In veel gemeenten zijn buurtpreventieteams hierdoor een belangrijke factor geworden, in de zin van een georganiseerd burgerverband dat in staat is aanzienlijke lokale invloed uit te oefenen op veiligheidskwesties in het bijzonder en op het lokale leefklimaat in het algemeen.

Meer dan 'ogen en oren': taken van buurtpreventie breiden zich uit

Buurtpreventie beperkt zich bovendien allang niet meer tot de metaforische 'ogen en oren' van de politie of gemeente, dat wil zeggen de taak van het signaleren en melden. De burger kijkt niet alleen mee, maar doet ook mee. In menig gemeente ondersteunen vrijwilligers de politie bij voertuigencontroles en houden buurtpreventieteams toezicht bij lokale evenementen of in de buurt van uitgaansgelegenheden. Ook wordt in verschillende plaatsen geëxperimenteerd met preventieteams die in opdracht van de politie na een misdrijf buurtonderzoek doen, bijdragen aan opsporing van criminelen of hulpverlening bieden bij incidenten. Mede hierdoor worden vooral de lopende vrijwilligersteams door veel ambtenaren, maar ook burgemeesters, inmiddels gezien als een 'volwaardig partner' op het terrein van veiligheid. Gemeenten en politie staan echter niet stil bij de vraag hoe wenselijk het is dat dergelijke veiligheidstaken worden opgepakt door burgers, of hun inzet in alle gevallen rechtmatig is, en in hoeverre de burgers die deze taken uitvoeren representatief zijn voor de bredere wijkbevolking. Bij buurtpreventie is niet zelden sprake van een beperkte representatie - vooral de 'bezorgde blanke mannen' - en dit kan een polariserend effect hebben

(Van Eijk, 2013; Loopmans, 2006; Lub & De Leeuw, 2019). In sommige gemeenten lijkt de lokale overheid zelfs wat geïntimideerd door de organisatiegraad van lokale groepen. De interviews laten zien dat sommige gemeenteambtenaren terughoudend zijn in het aanspreken van zelfbewuste en assertieve vrijwilligersgroepen of in dit verband menen dat de gemeente 'niks te zeggen heeft' over buurtpreventie.

Gemeenten stimuleren buurtpreventie volop, maar formuleren nauwelijks beleid

Via 'beleid' geeft een bestuurslaag aan welke keuzes waarom worden gemaakt (Bekkers, 2012). Beleid geeft dus inhoud aan de wijze waarop een gemeente lokale ontwikkelingen – in dit geval buurtpreventie – tracht te sturen of te beïnvloeden. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten buurtpreventie binnen hun grenzen volop stimuleren, maar verder niet veel doen aan inhoudelijke planvorming, sturing of controle. Slechts een derde van de gemeenten met buurtpreventie ontwikkelt op enigerlei wijze beleid hiervoor, bijvoorbeeld met een veiligheidsplan, collegeakkoord of kadernota. Maar ook de inhoud van dat beleid wordt vooral gekenmerkt door praktische speerpunten (het hoe), en niet zozeer door argumentatie over inhoudelijke keuzes (het waarom). In de praktijk komt het vooral neer op tekstuele passages aangaande het stimuleren van nieuwe app-groepen en het bewerkstelligen van praktische zaken (budget e.d.). De meeste gemeenten hebben daarbij weinig zicht op wat vooral app-groepen na oprichting vervolgens doen of hoe zij functioneren. Het globale beeld dat uit dit onderzoek oprijst, is dat van de gemeente die vanuit participatiedoelinden – en niet zozeer op basis van criminaliteitsniveaus – de oprichting van nieuwe buurtpreventiegroepen stimuleert, maar zich er vervolgens niet heel actief meer om bekommert of hoogstens over zaken afstemt als de situatie daar om vraagt (bijvoorbeeld na een incident).

Gemeenten lijken buurtpreventie vooral als politieaangelegenheid te zien

Het zou kunnen dat gemeenten zich vanwege ambtelijk capaciteitsgebrek of wellicht zelfs desinteresse niet geroepen voelen tot enige strategiebepaling of controleplichten buurtpreventie vooral als een politie-aangelegenheid zien. Ondanks het lage aantal gemeenten met beleid geeft meer dan 80% van de gemeenten in de survey aan wel af te stemmen met de politie over acties van buurtpreventie, hetzij via geplande overleggen, hetzij via spontaan overleg. Dit zou relevantie geven aan de onlangs aangenomen motie in de Tweede Kamer dat de politie landelijk beleid moet formuleren voor de omgang met buurtpreventiegroepen. Het laat echter onverlet dat het gemeenten zelf zijn die buurtpreventie als burgerinitiatief stimuleren, en dat openbare orde en veiligheid gemeentelijke verantwoordelijkheden zijn. In dat licht bezien, blijft het lage aantal gemeenten met een eigen beleid voor buurtpreventie opvallend.

Negatieve effecten van buurtpreventie zijn een reëel probleem

De kans op negatieve effecten van buurtpreventie blijkt niet enkel hypothetisch. Dit onderzoek geeft voor het eerst een empirische basis voor de manifestatie van negatieve effecten als gevolg van burgerinzet in veiligheid. Ruim een vijfde van de gemeenten ondervindt negatieve effecten, variërend van overvraging van politie, eigen ingrijpen, onterechte criminalisering van andere wijkbewoners tot doorgeschoten sociale controle. De interviews illustreren daarbij soms serieuze voorvallen. Van onterecht – en soms met geweld – staande gehouden verdachte personen tot teams die zelf tot opsporing overgaan of straten afzetten na een woninginbraak. Nochtans blijkt vooral doorgeschoten sociale controle een breder, onderliggend probleem. De 'bemoeizorg' van preventievrijwilligers wordt door niet-actieve bewoners niet altijd gewaardeerd, hetgeen voor spanningen kan zorgen in woonwijken.

Eigenrichting komt vaker voor in grotere gemeenten

Eigenrichting komt vaker voor in de grotere gemeenten. Dit betekent dat uitwassen als het zelf ingrijpen bij verdachte situaties of zelfstandig overgaan tot opsporing ('boeven vangen') door actieve burgers wijdverspreider is dan enkel een analyse van het absolute aantal gemeenten suggereert. Grote gemeenten hebben immers ook meer inwoners, woonkernen en buurten. Bovendien is er bij deze cijfers mogelijk sprake van onderschatting. Bij de beantwoording van de surveyvragen over negatieve effecten hebben gemeenteambtenaren misschien niet de vuile was willen buiten hangen. In de interviews over buurtpreventie observeerden we aanvankelijk soms een gesloten houding rond moeilijke onderwerpen, zoals eigenrichting of doorgeschoten sociale controle. Veel incidenten zullen eenvoudigweg niet bekend zijn bij ambtenaren.

Waarschijnlijk ondervinden meer gemeenten negatieve gevolgen van buurtpreventie, maar bestaat hier een blinde vlek voor of is dit omwille van zelfcensuur niet aangegeven in de survey.

Overheid wakkert mogelijk veiligheidsfanatisme aan

Het onderzoek verschaft aanwijzingen dat een top-down stimuleringsbeleid en een hecht contact tussen gemeente en buurtpreventie - en tussen gemeente en politie - extra fanatisme aanwakkert onder vrijwilligers en bewoners. Uit de surveyanalyse blijkt dat gemeenten die de oprichting van nieuwe buurtpreventieteams en app-groepen stimuleren, vaker eigenrichting door vrijwilligers en bewoners ervaren dan gemeenten die dit niet expliciet stimuleren. Ook strijdlustige beleidsterminologie van de kant van de gemeente over de aanpak van criminaliteit en de gevraagde burgermoed van wijkbewoners hierbij ('vergroten heterdaadkracht', 'melding na onderbuikgevoelens') kan onbedoeld bijdragen aan eigenrichting. Het is niet ondenkbaar dat dergelijke retoriek - in combinatie met een gebrek aan gemeentelijke visie en controle - de kans vergoot op doorgesloten controle en zelf ingrijpen van burgers.

3.2 Aanbevelingen

Buurtpreventie raakt steeds steviger verankerd in de Nederlandse samenleving, zoveel is duidelijk. Dit onderzoek laat echter zien dat de groei van buurtpreventie geen vrijblijvend fenomeen is. Het werpt belangrijke kwesties op als het gaat over gemeentelijk veiligheidsbeleid, criminaliteitsbestrijding, surveillance en de rol van burgers hierin binnen de grenzen van de rechtstaat. De volgende in dit onderzoek blootgelegde ontwikkelingen dwingen tot kritische reflectie:

- De aanhoudende groei van app-groepen en de daarmee gepaard gaande toenemende digitale surveillance door en van burgers in woonwijken.
- De manifestatie van negatieve effecten als gevolg van buurtpreventie in een deel van de gemeenten, zoals eigenrichting, doorgesloten sociale controle en overbelasting van het gemeente- en politieapparaat.
- Het gebrek aan beleid van gemeenten en de betrekkelijk afstandelijke omgang met buurtpreventie (wel gericht op stimulering, maar nauwelijks op inhoud en controle), en de beperkte kennis bij de overheid over wat lopende vrijwilligers en app-groepen doen.
- De verdere verzelfstandiging, groeiende invloed en taakuitbreiding van buurtpreventiegroepen op het terrein van toezicht, opsporing en rechtshandhaving.
- Het gebrek aan ambtelijke kennis en reflectie over de rechtmatigheid en proportionaliteit van de uitbreiding van veiligheidstaken naar burgers.

Hoe kan met het oog op deze ontwikkelingen buurtpreventie beter worden begeleid door de (lokale) overheid? En wat zijn maatschappelijke lessen voor de toekomst?

Maak van buurtpreventie geen doel op zich

Momenteel wordt buurtpreventie van overheidswege vaak gedachteloos omarmd; burgers die zich inzetten voor de veiligheid van hun wijk, wie kan daar nu op tegen zijn? De verleiding voor een dergelijke benadering is groot, gegeven de tijdsgeest van 'burgerparticipatie' en 'burgermoed'. Geheel in de geest van het bestuursparadigma van *New Public Management* en de fixatie met cijfers, vinken ambtenaren af hoeveel nieuwe app- of vrijwilligersgroepen erbij komen. Maar het waarom hierachter of hoe buurtpreventie te laten verhouden tot andere maatschappelijke belangen, zoals het lokale leefklimaat, de sociale samenhang en rechtstatelijke bescherming is vaak onvoldoende helder. Ondanks pogingen om extreme ideeën of ingrijpen van burgers in de hand te houden, valt enige naïviteit hierover bij gemeenten waar te nemen. Het is geen vanzelfsprekendheid dat buurtpreventie zomaar overal en masse moet worden gestimuleerd. Buurtpreventie moet niet een doel op zich zijn. In een wijk waar zowel het veiligheidsniveau als het vertrouwen in instanties hoog is, is een buurtpreventieteam niet altijd nodig. In een wijk waar het veiligheidsniveau en het vertrouwen in elkaar en in instanties extreem laag is, is buurtpreventie wellicht niet geschikt (vgl. hier Van Dijk & Koekkoek, 2011: 21).

Formuleer als gemeente inhoudelijk beleid voor buurtpreventie (ontwikkel visie)

Beleid is een beetje een vies woord geworden in gemeenteland. Het wordt al snel geassocieerd met dikke rapporten en een sturende overheid. Het past ook niet zo goed bij de ideologie van de participatie-samenleving, waar vooral de burger het initiatief moet nemen. Een gebrek aan visie over buurtpreventie in combinatie met een gebrek aan overheidscontrole kan echter leiden tot ongewenste effecten, zoals eigenrichting en doorgeschoten sociale controle. Gemeenten stimuleren buurtpreventie wel, maar zij doen vervolgens meestal weinig aan inhoudelijke strategiebepaling of regulerende controle van burgerinzet in veiligheid. Sommige ambtenaren menen zelfs dat de overheid daar 'niks over te zeggen heeft'. Het risico is dat veiligheidsfanatici in het gat springen dat door de overheid wordt opengelaten of dat meldingen van burgers over criminaliteit en veiligheid op de ambtelijke burelen blijven liggen. Het lokale bestuur moet dus van tevoren beter bepalen en aangeven wat het belangrijk vindt in de ontwikkeling van lokale veiligheid en de rol van bewoners hierin (het waarom van beleid), zodat eventuele inbreng van burgers via buurtpreventie zich daarnaar kan verhouden binnen de daarvoor gestelde kaders (het hoe van beleid). Dit om uitwassen te voorkomen, maar ook om te garanderen dat meldingen van burgers na oprichting van nieuwe buurtpreventiegroepen later niet alsnog blijven liggen omdat de gemeente of politie er niet op voorbereid is. De burger kijkt mee op het gebied van veiligheid en de overheid stimuleert dit, maar het kan niet zo zijn dat de overheid zelf vervolgens wegkijkt.

Voorkom een dubbele boodschap naar bewoners

Gemeenten moeten zich bewust zijn van de dubbele boodschap die zij soms uitdragen. Enerzijds wordt strijdlustige retoriek gebruikt in de aanpak van criminaliteit en de rol van bewoners ('heterdaadkracht'), anderzijds wordt van bewoners verwacht dat zij niet zelf ingrijpen. Enerzijds wordt de formatie van nieuwe app-groepen lustig gestimuleerd, anderzijds hebben ambtenaren nauwelijks oog voor hoe zij vervolgens functioneren. Enerzijds worden buurtpreventieteams voor allerlei zaken ingezet (voertuigencontrole, buurtonderzoeken), anderzijds is de terugkoppeling van meldingen en opvolging van de problemen die zij aandragen vaak matig (zie ook Mehlbaum & Van Steden, 2018; Lub, 2016). Dit werkt verwarrend en kan tot miscommunicatie en spanningen leiden tussen overheid en burger.

Optimaliseer het informatiebeheer en de terugkoppeling van meldingen

Gezien de groei van het aantal buurtapp-groepen is het onontbeerlijk om het informatiebeheer en de terugkoppeling van digitale meldingen te verbeteren (vgl. Lub & De Leeuw, 2019). De groeiende stroom aan informatie uit meldingen van betrokken bewoners wordt weliswaar deels gefilterd uit algemene app-groepen naar aparte beheerders app-groepen (die dit weer doorzetten naar de politie of gemeente). Maar van de kant van de overheid is er nog weinig systematiek in het uitlezen en afhandelen van meldingen. Uit dit onderzoek blijkt dat overvraging van gemeenten en politie soms een probleem is. Dit wijst erop dat overheidsorganisaties niet altijd goed zijn voorbereid op de meldingen van vrijwilligers. Meldingen vanuit buurtpreventie moeten dus goed worden verwerkt, zodat deze niet tussen wal en schip vallen en burgers gemotiveerd blijven om veiligheidskwesties te blijven melden. Wanneer de overheid hiermee in gebreke blijft, bestaat de kans dat buurtpreventiegroepen in zichzelf gekeerd raken en hun eigen – soms zeer geavanceerde surveillance- en rapportagesystemen – als leidend gaan beschouwen. Op den duur zou dit kunnen leiden tot meer eigenrichting en een lokale controlecultuur. Het is daarom cruciaal dat buurtpreventieteams tegemoet worden getreden door overheden, politie en betrokken instanties en dat er echt wordt samenwerkt. Om dit te bewerkstelligen, is een relatie nodig op straatniveau. De interactie moet niet beperkt blijven tot het leveren van de borden en een jaarlijks bloemetje op het stadhuis.

Bestrijd 'burgerwacht' tendensen

Gemeenten dienen burgerwacht-tendensen krachtig te bestrijden. Bij escalatie en ongewenste effecten zouden zij ook moeten ingrijpen, naast de politie. Dit kan alleen als zij op de hoogte zijn van wat buurtpreventieteams doen en hoe zij handelen. Het vereist ook dat gemeenteambtenaren werkzaam op het terrein van openbare orde en veiligheid zich niet alleen laten leiden door instrumentele en praktische overwegingen, maar ook door rechtstatelijke. Met name de diepte-interviews van dit onderzoek leggen bloot dat ambtenaren vaak slecht op de hoogte zijn van wat de burger mag inzake melding, opsporing en

aanhouding. Door de ruimte die actieve bewoners claimen én krijgen, wordt de sociale controle van burgers op straat steeds concurrerender ten opzichte van het toezicht van de politie (Lub & De Leeuw, 2019). Dit kan tot onrechtmatigheden leiden, bijvoorbeeld actieve burgers die zelf tot opsporing overgaan, jongeren of personen met een migratieachtergrond discrimineren of verdachte personen staande houden. De politie is wettelijk bevoegd voor taken rond opsporing, toezicht en handhaving, wordt geacht onpartijdig te zijn en valt onder de controle van de overheid. Burgers hebben die bevoegdheden niet en handelen – bewust of onbewust – regelmatig uit eigen belang.

Veel lopende buurtpreventieteams of beheerders van app-groepen krijgen trainingen over meldingsprocedures, omgang met agressie op straat of eerste hulp bij ongelukken. Maar veiligheid gaat niet enkel over dit soort instrumentele zaken, het gaat ook over waarden en democratische spelregels. Om burgerwacht-tendensen tegen te gaan, is het de overweging waard ook een stukje morele oordeelsvorming en rechtsfilosofie tot cursusthema te maken. Het betrekken van burgers bij de rechtshandhaving vereist in feite een ‘hogeschool van burgerschap’ (Van Stokkom & Bervoets, 2017). Eerdere inzichten en vuistregels uit het rapport *De burger op wacht* (2016) kunnen als basis dienen voor een dergelijke educatie in burgerschap, onder meer als het gaat om de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van handelen.

Neem bescherming en begrenzing op in veiligheidsbeleid

Voor de gemeenten zelf is het vooral zaak dat zij inzien dat burgers soms tegen elkaar moeten worden beschermd. Gemeenteambtenaren zijn hier niet altijd van doordrongen. Binnen de politie bestaat bijvoorbeeld het principe van de 3 B's: Beschermen, Begrenzen en Bekrachtigen (Nap, 2014). De politie wil burgers beschermen, ongeoorloofd of gewelddadig gedrag begrenzen en samenwerkingsverbanden die veiligheid bevorderen, bekrachtigen. Gemeenten kunnen iets soortgelijks opnemen in hun veiligheidsbeleid. Toepassing van de 3 B's in relatie tot buurtpreventie ligt voor de hand. Burgers moeten worden beschermd tegen elkaar en hun gedrag begrensd (soms met de wet in de hand), en het bekrachtigen van samenwerkingsverbanden zoals buurtpreventieteams en app-groepen mag niet ten koste gaan van of prevaleren boven die bescherming en begrenzing. Sterker nog, dit onderzoek laat zien dat ‘beschermen’ en ‘begrenzen’ des te belangrijker worden naarmate de overheid burgerinzet in veiligheid bekrachtigt. Dergelijke normatieve doelstellingen zijn prima in gemeentelijk veiligheidsbeleid op te nemen, naast de instrumentele doelstellingen voor veiligheid, zoals de aanpak van high impact crimes, overlast of ondermijnende criminaliteit.

Aanbeveling voor de Rijksoverheid: stel een normerend kader op

Mits goed uitgevoerd en begeleid levert buurtpreventie een bijdrage aan criminaliteitsbestrijding, zorgt het voor extra alertheid onder bewoners en fungeren vrijwilligers als een nuttig verlengstuk voor politie en hulpdiensten. Toch kan de overheid deze beweging niet zomaar gelijkstellen aan andere vormen van burgerinzet binnen de ‘participatiesamenleving’. Buurtpreventie gaat over veiligheid, signalering en opsporing en is niet hetzelfde als burgers die een dagopvang voor demente ouderen openhouden of gezamenlijk een park beheren. Buurtpreventie heeft duidelijk invloed en macht en is een omvangrijk landelijk fenomeen. Het is dan ook de vraag hoe die macht landelijk wordt gecontroleerd. De Rijksoverheid kan het zich niet permitteren onder het mom van ‘decentralisatie’ alles aan gemeenten en lokale politie-eenheden over te laten (wat nu wel gebeurt). Er moet vooral een maatschappelijk debat komen over buurtpreventie, zeker ook gezien het gemak waarmee veiligheidstaken thans worden opgepakt door burgers en de zich snel ontwikkelende technologieën waar burgers gebruik van (gaan) maken bij hun civiele surveillance.

Een normerend landelijk kader voor buurtpreventie - opgesteld door bijvoorbeeld het Ministerie van Justitie en Veiligheid - met duidelijke richtlijnen en grenzen voor gemeenten en politie, zou hierbij kunnen helpen. Welke surveillancetechnologieën zijn toegestaan voor burgers, welke niet? Waar moet een gemeente rekenschap van geven in haar omgang met buurtpreventie? Welke vereisten gelden bij de verwerking van hun meldingen? Wat mogen vrijwilligers wel en niet als het gaat om toezicht, opsporing en rechtshandhaving? Waar ligt de grens met de overheid? Welke veiligheidstaken moeten hoe dan ook bij de politie blijven? Welke controlemaatregelen kunnen worden ingezet om burgers tegen elkaar te beschermen? Enzovoort.

4 Epiloog: maakt buurtpreventie nederland veiliger?

Dit onderzoek richtte zich op de recente ontwikkeling van buurtpreventie in relatie tot gemeentelijk veiligheidsbeleid. Een belangrijke bijkomende vraag is of buurtpreventie doet waarvoor het bedoeld is. Zeker nu blijkt dat buurtpreventiegroepen meer invloed krijgen en er ook negatieve effecten aan kleven. Maken app-groepen en lopende vrijwilligers Nederland veiliger? Het CBS heeft op gemeenteniveau data beschikbaar over geregistreerde criminaliteit per 1.000 inwoners van 2010 tot en met 2017, die voor dit onderzoek op een rij zijn gezet. Het blijkt dat er al jaren sprake is van een afname van het aantal geregistreerde misdrijven per 1.000 inwoners. Die afname zette overigens al in voor de grote piek in buurtpreventiegroepen (zie Lub, 2016). Het aantal geregistreerde misdrijven per 1.000 inwoners ligt in 2017 in alle gemeenten lager dan in de jaren daarvoor. Tussen 2010 en 2017 is in vrijwel alle Nederlandse gemeenten het totale aantal geregistreerde misdrijven per 1.000 inwoners afgenomen.

Causaal verband buurtpreventie moeilijk te ontwarren

Er is dus sprake van een algehele afname van het aantal geregistreerde misdrijven in Nederlandse gemeenten. Of de toename van buurtpreventie hieraan heeft bijgedragen, is moeilijk vast te stellen. Vele factoren kunnen immers een rol spelen bij de Nederlandse crime decline (zie De Jong, 2018). Statistisch gezien is deze vraag inmiddels moeilijk te beantwoorden. Zo is er in de data van dit onderzoek te weinig variantie in gemeenten wat betreft het wel of niet hebben van buurtpreventie om een causaal verband te toetsen. Hiervoor zou wellicht beter naar buurniveau kunnen worden gekeken in plaats van gemeentenniveau, aangezien buurtpreventie vaak per buurt wordt georganiseerd. Maar ook op buurniveau is de variantie om tot goede vergelijkingen te komen en causale verbanden te toetsen waarschijnlijk te laag. Het aantal app-groepen in Nederland vormt inmiddels een bijna volledig dekkend netwerk. Een blik op de landkaart van de website www.wabp.nl leert dat in vrijwel elke buurt in Nederland tegenwoordig app-groepen zijn geregistreerd. Ook wanneer wordt gekeken naar buurniveau, is het dus lastig vast te stellen in hoeverre buurtpreventie bijdraagt aan verbeterde criminaliteitscijfers. Ook op dit analyseniveau bestaat te weinig variantie om wijken met en zonder buurtpreventie met elkaar te vergelijken (tenzij men wellicht statistische kunstgrepen toepast zoals *Propensity Score Matching*). Bovendien is het criminaliteitsniveau in veel Nederlandse gemeenten intussen zo laag dat wat betreft de schatting van het effect op de afhankelijke variabele 'criminaliteit' het de vraag is of statistische analyses op buurniveau nog veel inzicht bieden. In veel plattelandsgemeenten gaan soms maanden voorbij voordat één enkele woninginbraak wordt geregistreerd.

Eerder onderzoek wijst op positief effect

Eerdere studies leveren evenwel enig bewijs dat buurtpreventie bijdraagt aan de afname van criminaliteit. De Britse onderzoekers Bennett e.a. (2008) verzamelden in een meta-analyse al het tot dan toe beschikbare Engelstalige evaluatieonderzoek naar *neighbourhood watch*. Bij de evaluaties die een positief resultaat lieten zien, nam gemiddeld genomen de criminaliteit in de controlegebieden (waar geen buurtpreventie plaats had) met 36 procent toe ten opzichte van de experimentgebieden (waar wel buurtpreventie plaats had), of nam het met 26 procent meer af in het experimentgebied dan in het controlegebied. In Nederland vonden Van Steden en Mehlbaum (2018) via casestudies in verschillende steden dat meldingen in app-groepen zelden tot directe aanhoudingen leiden. Akkermans en Vollaard (2015) onderzochten het effect van WhatsApp-groepen op het aantal woninginbraken in Tilburg en kwamen tot positievere resultaten. Men analyseerde inbraakcijfers in 35 Tilburgse buurten. De onderzoekers konden het causale effect van de app-groepen schatten doordat de wijze waarop de groepen in Tilburg zijn geïmplementeerd veel weg had van een experiment. In alle 35 in het onderzoek betrokken buurten werd uiteindelijk een app-groep geïnitieerd, maar op verschillende momenten,

en het moment van introductie voor een buurt werd grotendeels willekeurig bepaald. Ook kon het afzonderlijke effect van het WhatsApp-project enigszins worden geïsoleerd doordat de startdata van andere bepalende gemeentelijke anti-inbraakmaatregelen, zoals hotspot-beleid en informatieprojecten, ruim voor de introductiemomenten van de WhatsApp-groepen lagen. Uit de berekeningen blijkt dat er zich na introductie van een app-groep een significante daling van het aantal inbraken voordeed, met gemiddeld liefst 40 procent.

Ook niet-cijfermatig onderzoek wijst op een positieve invloed van buurtpreventie op criminaliteit en overlast. Op basis van interviews bij 16 verschillende teams concludeert Van der Land (2014) dat hun actieve inzet de buurtpreventieleden daadkracht geeft, zij het vooral op het terrein van overlast en minder op criminaliteit. Ook menen de buurtwachten dat andere bewoners door hun aanwezigheid alerter en waakzamer worden, bijvoorbeeld doordat zij meer meldingen doen of de woning beter beveiligen. Op basis van etnografisch veldonderzoek in verschillende gemeenten komen Lub (2016) en Lub & De Leeuw (2019) tot soortgelijke bevindingen. Met name preventieve activiteiten - bijvoorbeeld informatievoorziening naar andere bewoners - en de samenwerking met de politie (mits goed uitgevoerd) op het terrein van heling-aanpak, drugsoverlast en inbraakpreventie blijken belangrijke succesfactoren.



5 Literatuur

- Akkermans, M. & Vollaard, B. (2015). *Effect van het WhatsApp-project in Tilburg op het aantal woninginbraken – een evaluatie*. Tilburg: Tilburg University.
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma.
- Bennett, T., K. Holloway & D. Farrington (2008). *The Effectiveness of Neighborhood Watch*. Pontypridd: The Campbell Collaboration.
- Dijk, van T. & Koekoek, M. (2011). *Weten wat werkt? Evaluatie als basis voor succesvolle wijkaanpak*. Groningen: ISW.
- 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, 20-33.
- Fledderus, J. (2015). *Bereikt coproductie kwetsbare burgers? Een analyse van belemmeringen voor kwetsbare burgers in drie fasen*. Bestuurskunde, 24 (4), 60-69.
- Jong, J. de (2018). *Statistische trends: Het mysterie van de verdwenen criminaliteit*. Den Haag: CBS.
- Land, M. van der (2014). *De buurtwacht. Naar een balans tussen instrumentalisering en autonomie van burgers in veiligheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Loopmans, M. (2006). *From Residents to Neighbours. The Making of Active Citizens in Antwerp, Belgium*. In: J.W. Duyvendak, T. Knijn & M. Kremer (Eds.), *Policy, People, and the New Professional. De-professionalisation and Re-professionalisation in Care and Welfare*. Amsterdam: AUP, 109-121.
- Lub, V. (2018). *Tussen territoriumdrift en burgerkracht. Actiepunten voor een weerbare wijkaanpak*. Utrecht: LSA.
- Lub, V. & Leeuw, T. de (2019). *Politie en actief burgerschap: een veilig verbond? Een onderzoek naar samenwerking, controle en (neven)effecten*. Den Haag: Politie & Wetenschap.
- Lub, V. (2016). *De burger op wacht. Het fenomeen 'buurtpreventie' onderzocht*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Lub, V. & Leeuw, T. de (2015). *Veiligheidsbeleving in Rotterdam. Een onderzoek naar percepties, ervaringen en waardering van beleid*. Rotterdam: Bureau voor Sociale Argumentatie.
- Mehlbaum, S. & Steden, R. van (2018). *Doe-het-zelfsurveillance. Een onderzoek naar de werking en effecten van WhatsApp-buurtgroepen*. Den Haag: Politiekunde.
- Nap, J. (2014). *Macht ten goede?! Sterke arm in een complexe samenleving*. [Lectorale rede]. Apeldoorn: Politieacademie.
- Stokkom, B. van & Bervoets, E. (2017). *Vigilantes en digilantes. Democratische spelregels voor burgerpatrouilles en opsporingsmeutes*. Cahiers Politiestudies, 43, 135-143.

OVER DE AUTEUR

Vasco Lub is socioloog en heeft in de vorm van het Bureau voor Sociale Argumentatie een eigen onderzoeks- en adviespraktijk. Hij is daarnaast via een gastvrijheidsovereenkomst verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, afdeling Bestuurskunde & Sociologie. Vasco Lub promoveerde op een proefschrift over beleidsanalyse en publiceert zowel nationaal als internationaal over achterstandswijken, sociaal beleid, wijkveiligheid, burgerparticipatie en onderzoeksmethodologie. Een persoonlijke interesse vormt het werken aan geschikte vormen van beleidsondersteunend onderzoek. Van zijn hand verschenen eerder de publicaties *Neighbourhood Watch in a Digital Age* (2017), *De burger op wacht* (2016), *The Plausibility of Policy* (2014), *Kwalitatief evalueren in het sociale domein* (2014) en *Schoon, heel en werkzaam?* (2013).

CCV colofon

Projectcoördinatie

Marjon den Breems, CCV-adviseur
Daniëlle Ohler, CCV-adviseur

Fotografie

Liesbeth Dingemans

© het CCV, april 2019

CCV centrum voor
criminaliteitspreventie en
veiligheid

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) is een onafhankelijke stichting die partijen en veiligheidsprofessionals helpt om Nederland veiliger en leefbaarder te maken.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Churchillaan 11, 3527 GV Utrecht
Postbus 14069, 3508 SC Utrecht

T (030) 751 67 00
E info@hetccv.nl
I www.hetccv.nl

