

ARTIKELEN

Een terughoudende praktijk

Over de praktische vraagtekens bij het bestrijden van onveiligheidsgevoelens*

Remco Spithoven

De veiligheidspraktijk in Nederland staat onder stevige nationale politiek-bestuurlijke invloed. Momenteel lijkt zij twijfelend aanstalten te maken om de onveiligheidsgevoelens van burgers nadrukkelijker te bestrijden. In dit onderzoek is met 36 lokale professionals een reflectief gesprek aangeknoopt over hun praktijkervaringen en visies. Zowel de professionals als de internationale wetenschap wijzen op de beperkte invloed die de praktijk op de onveiligheidsgevoelens van burgers heeft. Daarom is er met de professionals toegewerkt naar een benadering van het bestrijden van 'lokale angst voor criminaliteit'. Hiermee wordt op lokaal niveau op zoek gegaan naar de weinige concrete en beïnvloedbare factoren van onveiligheidsgevoelens.

1 Inleiding

Onveiligheidsgevoelens van burgers zijn lastig te bestrijden (Markowitz et al. 2001). Deze gevoelens dalen niet als de criminaliteit afneemt (Pleysier 2011). En burgers voelen zich ook niet veiliger wanneer zij preventieve maatregelen nemen (Van Noije & Wittebrood 2008). Ook blijken deze gevoelens bestand tegen informatie over de feitelijke omvang van de veiligheidsproblematiek (Scheider, Rowell & Bezdikian 2003). Het temperen van de verwachtingen van de beïnvloedbaarheid van onveiligheidsgevoelens is dus geen overbodige luxe.

Dit ontvullende beeld vinden we niet terug in het actuele rijksoverheidsbeleid. In tegendeel. Publieke gevoelens van onveiligheid staan sinds 2002 prominent op het problemenlijstje van de rijksoverheid (Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie 2002). Daarom wordt er al ruim tien jaar ferme taal gesproken over de aanpak van onveiligheid én onveiligheidsgevoelens (Terpstra 2010). Al deze daadkrachtige taal ten spijt antwoordt 37% van de Nederlandse bevolking anno 2013 nog steeds met 'ja' op de vraag 'voelt u zich weleens onveilig?'. Slechts 2% voelt zich in dat jaar 'vaak' onveilig (CBS 2014). Maar wat betekenen deze percentages op basis van ambigue vraagstellingen nu eigenlijk? De internationale wetenschap heeft na ruim zestig jaar onderzoek nog

* De auteur wenst zijn student-assistenten Chandro Vleugels, Tim Driebergen en Jord Nijman te bedanken voor hun bijdrage aan de interviews van dit onderzoek. Daarnaast bedankt hij de twee anonieme referenten voor hun opmerkingen en suggesties bij een eerdere versie van dit artikel.

Remco Spithoven

geen bevredigend antwoord. Duidelijk is wel dat lang niet alle vormen van onveiligheidsgevoelens ook daadwerkelijk *problematisch* zijn. Zo kunnen deze gevoelens bijvoorbeeld leiden tot preventief handelen (Lee 2007) en kunnen burgers een zekere mate van onveiligheid accepteren (Van den Herrewegen 2011).

Intussen heeft de Nederlandse rijksoverheid het zich in elk geval ten doel gesteld om in 2017 het aantal mensen dat met 'ja' op de onveiligheidsvraag antwoordt, landelijk met 10% terug te brengen ten opzichte van het aantal in 2012 (Tweede Kamer 2014). De huidige minister van Veiligheid en Justitie heeft zich persoonlijk aan dit thema verbonden (Holla & Overeem 2011). Dat is een nobel streven, zeker omdat burgers door hun onveiligheidsgevoelens kortweg *minder zouden participeren in het gemeenschappelijke leven*.¹ Maar hoe de doelstelling van minder onveiligheidsgevoelens te bereiken, is kennelijk aan 'de mensen van de praktijk', want de doelstelling gaat niet vergezeld van een specifiek plan van aanpak.

Waar bestuurders doorgaans kunnen rekenen op professionals met een vrij positief beeld van het effect van hun eigen handelen (Van Noije & Wittebrood 2008) blijkt deze optimistische troef voor het thema onveiligheidsbeleving niet op te gaan. Uit een herhaald kwantitatief onderzoek onder Nederlandse gemeenten (VNG 2009; 2013a) blijkt dat zij in de aanpak van onveiligheidsgevoelens vooral behoefte hebben aan praktische handvatten en ondersteuning. Een daadkrachtige doelstelling is snel gesteld, maar de complexiteit van het fenomeen vraagt in de aanpak om meer nuance.

In dit artikel knopen wij een reflectief gesprek aan met 36 lokale *practitioners*. Want vaak bedenken zij in hun dagelijks werk creatieve oplossingen voor complexe vraagstukken (Schön 1983). Het doel is om deze eventuele impliciete kennis over het bestrijden van onveiligheidsgevoelens te expliciteren. Daarnaast zal deze praktijkkennis worden gekoppeld aan internationale wetenschappelijke inzichten over het bestrijden van onveiligheidsgevoelens. Op die manier beogen we de politiek-bestuurlijke druk op de praktijk een constructieve input vanaf de werkvloer en vanuit de wetenschap te geven. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Welke werkzaamheden verrichten lokale professionals ter bestrijding van onveiligheidsgevoelens en hoe kunnen deze werkzaamheden worden verbeterd?

2 De theorie en empirie over het bestrijden van onveiligheidsgevoelens

De wetenschap is het erover eens dat het werken aan veiligheidsgevoelens een complexe aangelegenheid is. De evaluaties van interventies in de praktijk stemmen wetenschappers pessimistisch over het effect van maatregelen tegen onveiligheidsgevoelens. Zij geven de praktijk het advies om het over een andere, terughoudende boeg te gooien. Dit advies komt grotendeels voort uit de ongrijpbaarheid van 'onveiligheidsgevoelens'.

1 Zie werk van Lee (2007, 17-18) en Hale (1996, 82-84) voor een extensief overzicht van de negatieve consequenties die door de internationale wetenschap aan onveiligheidsgevoelens zijn toegedicht.

2.1 Een ongrijpbaar fenomeen

De conceptuele worstelingen met onveiligheidsgevoelens leidden ook verschillende wetenschappers tot verzuchtingen over de grijpbaarheid van het fenomeen (zie Pleysier 2010, 166, die verwijst naar o.a. Garofalo 1981; Ditton & Farrall 2000; Williams e.a. 2000). Maar de maatschappelijke en politieke urgentie van het fenomeen maken deze houding van wetenschappelijk pessimisme weinig constructief. Er is gewoonweg een praktische noodzaak om tot een hanteerbaar begrip te komen.

Een veelgebruikte opstap voor een meer systematische benadering van 'het onveiligheidsgevoel' vormt de definitie van Ferraro. Hij definieerde het gevoel van onveiligheid als '(...) an emotional response of dread or anxiety to crime or symbols that a person associates with crime' (Ferraro 1995, 4). De oorzaken van onveiligheidsgevoelens worden zowel in de individuele en situationele als de sociaal-culturele context gevonden (Oppelaar & Wittebrood 2006). Maar deze gevoelens zijn ook op zichzelf al *multidimensionaal*. Daarom maakt de wetenschap onderscheid tussen de cognitieve en affectieve elementen van deze gevoelens, waarbij '(...) the cognitive end of the continuum includes judgments of risk and safety while the affective end of the continuum includes fear reactions' (Ferraro & LaGrange 1987, 71; zie ook Gabriel & Greve 2003). Beide elementen van het onveiligheidsgevoel kunnen daarbij tot aangepast gedrag leiden, wat als een zelfstandige uitingsvorm van het onveiligheidsgevoel wordt beschouwd (Hale 1996).

In de zestig jaar van internationaal onderzoek naar onveiligheidsgevoelens is het concept vooral benaderd als angst voor persoonlijk slachtofferschap. Dit is echter niet het hele verhaal. Zo betrekken burgers hun onveiligheidsgevoelens op *significant others* en kwetsbare groepen (Snedker 2006) en zelfs op de samenleving als geheel (Spithoven, De Graaf & Boutellier 2012). De resultaten van de eerste empirische studie naar onveiligheidsgevoelens leidden Furstenberg al tot de conclusie dat '(a)n individual may be troubled by the problem of crime, but not be in the least afraid of being personally victimized' (Furstenberg 1971, 603). In de loop van de onderzoekstraditie zijn er twee scholen ontstaan die naadloos op Furstenbergs onderscheid aansluiten. Er is een 'nauwe school' die bijna exclusief 'persoonlijke angst voor slachtofferschap' onderzoekt en een 'brede school' die onveiligheidsgevoelens als uiting van abstractere sentimenten beschouwt.

Onder invloed van overheidsfinanciering heeft vooral de eerste school empirisch onderzoek kunnen verrichten (Lee 2007). Want pas de laatste tien jaar vormt er zich een serieuze, internationale aandacht voor de brede school (Cops 2012). Deze onafhankelijke, fundamentele studies (o.a. Jackson 2004; Farrall, Jackson & Gray 2009; Pleysier 2010; Hirtenlehner & Farrall 2013) tonen aan dat het onveiligheidsgevoel klaarblijkelijk opereert '(...) as a sponge, absorbing all sorts of anxieties ... from family to community to society' (Jackson 2006, 261). Onveiligheidsgevoelens gaan dus over een complexe set van interacterende gevoelens, percepties, emoties, waarden en oordelen op zowel persoonlijk als maatschappelijk niveau (Pleysier 2010). Daarom houden we in dit onderzoek de verzameldefinitie voor onveiligheidsgevoelens van Vanderveen (2004, 79) aan:

Remco Spithoven

‘(d)e beleving van veiligheid evenals de opinies, normen, attitudes en het stellen van prioriteiten ten aanzien van veiligheid, en de interpretatie van situaties en gebeurtenissen’.

We kunnen dus niet zomaar over ‘het onveiligheidsgevoel’ spreken dat per definitie moet worden bestreden. Lang niet elke respondent die met ‘ja’ antwoordt op de vraag ‘voelt u zich weleens onveilig?’ zal ook een problematische angst voor criminaliteit ervaren. Want er zit een wereld van conceptuele diversiteit onder het ambigue begrip ‘onveiligheidsgevoelens’, waarbij een groot aandeel van de oorzaken buiten de invloed van het huidige openbaar bestuur ligt.

Toch vormen de onveiligheidsgevoelens van burgers ook in Nederland een belangrijke schakel in de politieke en bestuurlijke zoektocht naar het terugwinnen van legitimiteit en vertrouwen (zie Terpstra 2010). Maar daadkrachtige doelstellingen lossen het probleem van ongrijpbaarheid niet op. In de aanpak van onveiligheidsgevoelens blijven veel internationale beleidsmakers steken in retoriek (Grabosky 1995). Het beleid komt ondanks de daadkrachtige taal waarin het wordt geformuleerd ook in Nederland niet verder dan de boodschap dat ‘(...) de “politiek” of de “overheid” “iets” aan de onveiligheid doet’ (Terpstra & Van der Vijver 2005, 143). Maar om de onveiligheidsgevoelens van burgers terug te dringen is er meer nodig ‘(...) dan alleen het verminderen van de feitelijke criminaliteit’ (Van Noije & Wittebrood 2008, 185).

2.2 Pessimistische effectevaluaties

In de internationale beleidspraktijk wordt er al enkele decennia geprobeerd om de onveiligheidsgevoelens van burgers op verschillende manieren terug te dringen. Het brede scala aan ingezette interventies ter bestrijding van onveiligheidsgevoelens kan worden samengevat in de volgende vijf lijnen: (1) aanpassen van de gebouwde omgeving, (2) reassurance policing, (3) professionele samenwerking, (4) burgerparticipatie en (5) het bevorderen van sociale cohesie. We bespreken deze lijnen nu achtereenvolgend op hun inhoud en de wetenschappelijke weging van hun resultaten.

- *Aanpassen van de gebouwde omgeving*

Er zijn veel auteurs die zich richten op ‘fear reduction by modifying certain aspects of the build environment’ (Grabosky 1995, 5). Daarbij wordt uitgegaan van een positief effect op veiligheidsgevoelens door de interactie tussen gebiedsgebruikers te stimuleren, verlichting te verbeteren en de omgeving goed te onderhouden (Henig & Maxfield 1978; Grabosky 1995; Pain et al. 2006). Een ander aangrijpingspunt is het sluiten of verplaatsen van winkels en andere elementen (Wilcox, Quisenberry & Jones 2003) die mensen associëren met de aanwezigheid van ‘(...) persons who are more likely to commit crimes’ (Schweitzer, Kim & Mackin 1999, 70). Maar het aanpassen van de gebouwde omgeving leidt tot gemengde resultaten, waardoor het positieve effect op veiligheidsgevoelens niet kan worden gegarandeerd (Atkins, Husain & Storey 1991; Hale 1996). De effectstudies naar interventies in de gebouwde omgeving wijzen op de vrij beperkte invloed van de omgeving op onveiligheidsgevoelens van burgers (Wilcox,

Quisenberg & Jones 2003). Vooral de sociale problematieken verdwijnen niet door het aanbrengen van 'technical fixes' (Pain et al. 2006). Er moet dus meer gebeuren om de veiligheidsbeleving van burgers te stimuleren.

- *Reassurance policing*

De politie blijkt een belangrijke symbolische rol te kunnen vervullen in de bestrijding van onveiligheidsgevoelens (Grabosky 1995). In hun communicatie over criminaliteit kunnen zij immers bijdragen aan het beeld dat burgers goede burgers zijn die in een rechtvaardige wereld leven, waarin veiligheidsproblemen worden beheerst. Maar dit vereist een zeer bewuste communicatiestrategie (Van der Vijver 1994). Vooral in de Angelsaksische landen heeft de politie onder het motto van *reassurance policing* ingezet op het verbeteren van de directe contacten met de burger. Daarbij kunnen burgers bijvoorbeeld de lokale politieprioriteiten vaststellen en er werd veelvuldig informatie uitgewisseld (Van Caem 2012; Van den Brink 2010). Ook is de zichtbare aanwezigheid van de politie van invloed op gevoelens van onveiligheid. Er gaat een geruststellend effect uit van de zichtbare aanwezigheid van geüniformeerde politiemedewerkers die op risicotijdstoppen te voet surveilleren in risicogebieden (Grabosky 1995; Henig & Maxfield 1978; Pain 1996). Dit leidt namelijk bij burgers tot het gevoel dat de criminaliteit in hun omgeving beheersbaar is (Van der Vijver 1994; Hale 1996). Burgers voelen zich over het algemeen veiliger wanneer zij het idee hebben dat de politie streng en gericht optreedt (Van Noije & Wittebrood 2008). Maar burgers kunnen zich ook gaan afvragen waarom er ineens meer blauw op straat is en zich er juist *onveiliger* door gaan voelen (Van der Vijver 1994). Ook 'geruststellend blauw' biedt dus vooral een delicaat perspectief.

- *Professionele samenwerking*

De politie staat er niet alleen voor als het gaat om het bestrijden van onveiligheidsgevoelens. Sterker nog, er is niet één organisatie die er de directe verantwoordelijkheid voor draagt. Dus zal volgens enkele wetenschappers ook de effectiviteit van de aanpak van onveiligheidsgevoelens afhangen van de effectiviteit van de samenwerking tussen de betrokken organisaties (Grabosky 1995; Hale 1996; Pain 2000; Renauer 2007). Maar juist over de effectiviteit van de horizontale samenwerkingsbenadering zijn de afgelopen jaren vraagtekens gerezen (Pleyzier 2008). Samenwerken in een versnipperde verantwoordelijkheid blijkt lastig te zijn (Terpstra 2001; Broekhuizen, Van Steden & Boutellier 2010). Deze uitweg vormt dus vooral nog een praktische uitdaging.

- *Burgerparticipatie*

Ook burgerparticipatie is volgens verschillende wetenschappers '(...) in potentie een adequaat antwoord op gevoelens van onveiligheid' (Van Caem 2008, 56). Burgers worden aangespoord om actief te worden in de ondersteuning van de politie bij de opsporing en in projecten rondom leefbaarheid. Het idee daarbij is dat deze inspanningen zullen leiden tot gevoelens van controle en beheersbaarheid, die weer zullen leiden tot een afname van onveiligheidsgevoelens (Brans, Maesschalk & Gelders 2009). Er bestaat consensus over de vooral indirecte uitwerking van

Remco Spithoven

actief burgerschap op onveiligheidsgevoelens: deelname aan deze projecten zou de sociale cohesie doen toenemen als buffer tegen onveiligheidsgevoelens (Brans, Maesschalk & Gelders 2009; Verlet, Callens & Pleysier 2009; Van den Herrewegen 2010).

Maar het deelnemen aan deze projecten leidt opnieuw niet zonder meer tot het beoogde effect op de beleving van onveiligheid. Uit onderzoek naar de beleving van deelnemers aan burgerparticipatie rond veiligheid en leefbaarheid blijkt dat er sterke belevingsverschillen zijn en dat de gewenste sociale cohesie niet zomaar ontstaat (Van Stokkom 2008; Van den Herrewegen 2010; Van Eijk 2013).

- *Bevorderen van sociale cohesie*

Het bevorderen van de ‘interne bindingskracht’ tussen bewoners (Schuyt 1997) vormt ook op zichzelf een strategie om onveiligheidsgevoelens terug te dringen (Markowitz et al. 2001). Wat men wilt bereiken is een positief niveau van *social efficacy*, opgevat als ‘social cohesion among neighbors combined with their willingness to intervene on behalf of the common good’ (Sampson e.a. 1997, 918).

Veel evaluaties van deze projecten wijzen in eerste instantie op een positief effect op de veiligheidsgevoelens, maar de kwaliteit van deze evaluaties is vaak erbarmelijk (Hale 1996; Van Noije & Wittebrood 2008; Taylor 2002). Ook vergeet men vaak om bij de implementatie van deze interventies aandacht te besteden aan de lokale situatie en geschiedenis (Hale 1996; Pain 2000). Duidelijk is dat beleidsinitiatieven op het gebied van sociale cohesie niet op zichzelf dienen te staan. Om de gewenste bufferfunctie ten aanzien van onveiligheidsgevoelens te vervullen, dienen deze beleidsinitiatieven hand in hand te gaan met de bestendinging van economische en sociale structuren én de aanpak van overlast en criminaliteit in de buurt (Hardyns 2012).

2.3 *Bescheiden doelstellingen als alternatief*

De behandeling langs de vijf lijnen om onveiligheidsgevoelens in de internationale beleidspraktijk aan te pakken, laat steeds eenzelfde uitkomst zien. De gekozen interventies zijn theoretisch doorgaans zeker relevant, maar blijken op zichzelf steeds een onduidelijk of teleurstellend effect te hebben: ‘(...) there is no single “magic bullet” for fear reduction’ (Grabosky 1995, 3). Daarom stelt de wetenschap dat het wellicht beter is om te stoppen met het stellen van *directe* beleidsdoelstellingen op de onveiligheidsgevoelens van burgers. Nationale overheden worden door de wetenschap opgeroepen om de reeds aanwezige *objectieve* druk op henzelf niet zomaar te verzwaren door ook automatisch de *subjectieve* last op zich te nemen. Er moet in de aanpak van onveiligheidsgevoelens naar achterliggende oorzaken worden gezocht en daar moeten – voor zover binnen het bereik van hedendaagse overheden – realistische doelen op worden gesteld (Hale 1996; Farrall, Jackson & Gray 2009).

Het wetenschappelijk bepleite alternatief voor de lokale praktijk sluit daarop aan: elk lokaal geval van problematische onveiligheidsgevoelens vraagt opnieuw om een *maatwerkoplossing* op het niveau van een buurt of een deel van een wijk (Henig & Maxfield 1978; Hale 1996; Van Noije & Wittebrood 2008). Dit vraagt om bewust geformuleerd én geïmplementeerd beleid (Grabosky 1995) dat is

gericht op concrete problematiek achter de lokale gevoelens van onveiligheid (Henig & Maxfield 1978; Hale 1996; Weisburd & Eck 2004). Per situatie zou er dus allereerst gekeken moeten worden welke factoren de onveiligheidsgevoelens van burgers beïnvloeden. Pas daarna zouden samenwerkende organisaties gezamenlijk moeten bepalen welke sociale problemen binnen hun bereik liggen. Vervolgens zou men dan doelstellingen op alleen die terreinen moeten formuleren, om op langere termijn wellicht tot positieve resultaten op de lokale veiligheidsgevoelens te komen (Bennet 1991).

3 Onderzoeksoptzet

De internationale wetenschap bepleit op basis van teleurstellende resultaten van interventies een terughoudende en genuanceerde aanpak van onveiligheidsgevoelens die haaks staat op het ambitieuze maar richtingloze overheidsbeleid. Onduidelijk is wat de lokale beleidspraktijk eigenlijk doet en wat haar afwegingen daarbij zijn. In dit artikel gaan we daarom op lokaal niveau in gesprek met *practitioners* over het bestrijden van onveiligheidsgevoelens. Met de internationale wetenschappelijke inzichten in de hand gaan we met hen op zoek naar eventuele mogelijkheden ter verbetering.

We zijn daartoe geïnspireerd door het idee van de *reflective practitioner*. Volgens de grondlegger van dit gedachtegoed Schön (1983) maken professionals in hun dagelijks werk namelijk veelvuldig gebruik van hun intuïtie. Hierdoor ontstaan creatieve oplossingen voor complexe vraagstukken. Het doel van dit onderzoek is om deze impliciete kennis te expliciteren, door een *reflectief gesprek* met de *practitioners* aan te knopen.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Welke werkzaamheden verrichten lokale professionals ter bestrijding van onveiligheidsgevoelens en hoe kunnen deze werkzaamheden worden verbeterd?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is deze in de volgende deelvragen verdeeld:

- 1 Zien lokale professionals een belang in het bestrijden van onveiligheidsgevoelens?
- 2 Hoe ontstaan onveiligheidsgevoelens onder burgers volgens lokale professionals?
- 3 Welke werkzaamheden verrichten lokale professionals ter bestrijding van onveiligheidsgevoelens?
- 4 Welke problemen en *best practices* onderkennen lokale professionals in hun werkzaamheden ter bestrijding van onveiligheidsgevoelens?
- 5 Op welke wijze kunnen de werkzaamheden van lokale professionals ter bestrijding van onveiligheidsgevoelens volgens henzelf en internationale wetenschappelijke inzichten worden verbeterd?

Remco Spithoven

3.1 Methode

In de opzet van het onderzoek is er gekozen voor een kwalitatieve insteek. Het gaat immers om de beschrijving, interpretatie en verklaring van '(...) gedragingen, ervaringen, belevingen en "producten" van betrokkenen (...)' (Boeije 2005, 253). Er is daarbij gekozen voor een semigestructureerde aanpak met een vragenlijst (zie bijlage 1). Na akkoord van de respondenten op de verslagleggingen van de interviews zijn deze middels het computerprogramma ATLAS.ti gecodeerd en geanalyseerd. De gekozen methode en praktische aanpak zijn conform de beschrijvingen van Beyens en Tournel (2009) en Weiss (1995).

3.2 Keuze voor respondenten

Er is gekozen voor respondenten uit de drie 'klassieke veiligheidsorganisaties': de gemeenten, de politie en het Openbaar Ministerie. Gemeenten dragen immers zorg voor het aanpakken van lokale veiligheidsvraagstukken (Cachet & Ringeling 2003, 645), met een expliciete focus op het gevoel van onveiligheid (VNG 2013b, 43). Door de komst van de denkkaders van 'community policing' en 'reassurance policing' is het thema onveiligheidsbeleving ook op de politieagenda komen te staan (Van Caem 2012; Van den Brink 2010). Minder voor de hand liggend is wellicht de keuze voor het Openbaar Ministerie (OM), omdat dat wat verder van de lokale praktijk lijkt te staan. Maar recent heeft ook het OM onveiligheidsgevoelens expliciet op zijn agenda geplaatst in het kader van het beleidsprogramma High Impact Crimes (OM 2013). Dit programma richt zich op criminaliteit '(...) met een grote impact op het slachtoffer, diens directe omgeving en het veiligheidsgevoel in de maatschappij' (Min. V.&J. 2013, 1). Concreet ligt de focus op de aanpak van woninginbraak, overvallen, straatroof en geweld. Daarnaast ligt er – ook op lokaal niveau – de ambitie om assertief en snel te communiceren over het werk van het Openbaar Ministerie in maatschappelijk gevoelige zaken. Men beoogt om middels communicatie, via het bestendigen van het vertrouwen in de overheid, de onveiligheidsgevoelens van burgers te verminderen (Openbaar Ministerie 2013).

Bij deze organisaties zijn we op lokaal niveau in gesprek gegaan met twee lagen van de organisaties. De eerste laag is die van beleidsvoorbereiding: '(...) het proces van het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van beleidsadviezen met het oog op te voeren beleid' (Hoogerwerf 2003, 89). Bij de politie vormen *beleidsadviseurs* (Min. V.&J. 2012, 175) en *wijkteamchefs* (Van der Torre 2007, 17-18) de brug tussen het strategische beleid en de uitvoerende medewerkers. Bij de gemeente zijn dit de *ambtenaren openbare orde en veiligheid* (Cachet & Ringeling 2003, 647) en bij het OM is dit de *hoofdofficier van justitie* met ondersteuning van *medewerkers beleid en strategie* (Website OM a z.d.).

De tweede laag is die van beleidsuitvoering: '(...) het omzetten van besluiten van beleidsbepalers in handelingen van organisaties, gericht op het nastreven van de gewenste situaties' (Coolsma 2003, 133). Voor de politie bestaan de respondenten uit deze laag uit *wijkagenten* (Van den Brink 2010, 50-58). Bij de gemeente zijn dit de *wijk- of gebiedsmanagers* (WRR 2005, 85). En bij het Openbaar Ministerie geven de *officieren van justitie* uitvoering aan het beleid (Website OM b, z.d.).

Tabel 1: Verdeling van respondenten

	Politie	Gemeenten	OM	Totaal
Beleidsvoorbereiding	7	11	3	21
Beleidsuitvoering	8	5	2	15
Totaal	15	16	5	

3.3 Bereik van respondenten

De respondenten zijn in de maanden juni en juli van het jaar 2013 geworven via een algemene oproep op de website van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid en op relevante LinkedIn-groepen.² In de werving van respondenten is daarnaast samenwerking gezocht met het landelijk parket van het Openbaar Ministerie. Ook zijn de professionele netwerken van de auteur en zijn student-assistenten aangeboord. De 36 uiteindelijke respondenten zijn als volgt over de organisaties en organisatielagen verdeeld (zie tabel 1):

3.4 Beperkingen van het onderzoek

Natuurlijk is ook dit onderzoek niet zonder onzuiverheden. De studie bestrijkt vooral het verhaal van de lokale professionals die werkzaam zijn in de grotere steden van de Randstad (23 van de 36 respondenten). Ook is de groep respondenten van het Openbaar Ministerie kleiner dan die van de gemeenten en de politie. Dit is het gevolg van de relatief jonge aandacht voor dit fenomeen binnen het OM (OM 2013) en het beperkte aantal respondenten waarvoor het College van procureurs-generaal, omwille van het voorkomen van ‘onderzoeksmoeheid’ onder het personeel, toestemming gaf.

Waarschijnlijk behoren de respondenten tot de ‘gemotiveerde voorhoede van de praktijk’: zij waren naar aanleiding van een algemene oproep bereid hun opgedane ervaringen en visies met ons te delen. Ook is het onduidelijk hoe groot de non-respons was en wat de motieven voor non-respons waren, omdat het onduidelijk is hoeveel potentiële respondenten de oproep daadwerkelijk hebben gelezen. Ten slotte was het binnen de tijdspanne van dit onderzoek niet mogelijk om ook de perceptie van burgers mee te nemen. Het is daarmee onduidelijk hoe problematisch zij hun gevoelens van onveiligheid zelf vinden en hoe effectief zij de inspanningen van de professionals ten aanzien van die gevoelens inschatten.

4 Resultaten

We beschrijven nu achtereenvolgens de onderzoeksbevindingen. De beleidsadviseurs en beleidsuitvoerders uit de drie organisaties bleken een verassend *eenduidig geluid* af te geven.

2 O.a. ‘Integrale veiligheid’, ‘Netwerk Openbare Orde, Integrale Veiligheid, Rampenbestrijding en Crisisbeheersing’ en ‘Politie/publieke veiligheid’.

Remco Spithoven

4.1 De relevantie van het bestrijden van onveiligheidsgevoelens

De respondenten zijn ervan overtuigd dat het belangrijk is om aan de bevordering van gevoelens van veiligheid onder burgers te werken. Achttien respondenten leggen een directe relatie tussen de veiligheidsbeleving van burgers en de legitimiteit van hun werkzaamheden:

R₂₃: Ik denk dat veiligheidsbeleving net zo belangrijk is als de objectieve veiligheid. Ja, je kan je zelfs afvragen: 'Wat is veiligheid?' Misschien is veiligheid wel voor het grootste gedeelte een gevoelskwestie.

R₂₂: Kijk we hebben ook de legitimatie van ons bedrijf, voor een groot gedeelte is dat afhankelijk van de mate waarin de samenleving ons accepteert.

Acht respondenten vinden het werken aan veiligheidsbeleving van belang omdat mensen verminderd participeren wanneer zij zich onveilig voelen. Daarnaast wijzen zeven respondenten op het probleem dat burgers minder informatie met overheden delen wanneer zij zich onveilig voelen.

4.2 Oorzaken van onveiligheidsgevoelens

De respondenten vertrekken in de aanpak van onveiligheidsgevoelens vooral vanuit een praktische benadering: als je het probleem wilt aanpakken, moet je de oorzaken aanpakken. Maar de ongrijpbaarheid van het fenomeen speelt de praktijk hierbij volgens vijftien respondenten direct parten:

R₃₀: Ehm ... ja ... wat sowieso lastig is ... wat is precies die veiligheidsbeleving? Kun je het beïnvloeden? En als dat zou kunnen, hoe doe je dat precies?

Eén respondent wijst met het ontbreken van gedegen kennis over de oorzaken van onveiligheidsgevoelens op het gevaar van het ontstaan van een beleidsmatige 'schijnwerkelijkheid':

R₁₁: Wij hebben heel erg de neiging om alles in cijfertjes te willen vatten, ook onveiligheidsgevoelens. Wij denken vaak als autoriteiten dat wij precies weten wat er achter onveiligheidsgevoelens zit, maar vaak is dat helemaal niet het geval. Volgens 21 respondenten zit er in elk geval geen lineair verband tussen de objectieve en subjectieve veiligheid. Desgevraagd dragen de respondenten enkele oorzaken van gevoelens van onveiligheid aan. Daarbij wijzen 25 respondenten richting de berichtgeving van de media als oorzaak van onveiligheidsgevoelens:

R₂₂: Veiligheid heeft natuurlijk een grote belangstelling bij het publiek. Het is een geliefd onderwerp in de media.

R₁₂: (...) op het moment dat er heel erg in de landelijke media komt dat iets een heel groot probleem is, dan vinden mensen dat hier ook een groot probleem. Dan kunnen we kletsen als Brugman met harde cijfers dat het bij ons echt geen probleem is, maar dat krijg je niet veranderd. Dat beeld nestelt zich dan toch doordat ze iedere avond op het journaal iets horen.

Het probleem zit hem volgens deze respondenten in de beperkte beïnvloedbaarheid van mediaberichtgeving en het beperkte bereik van contra-communicatie:

R₂₃: Het is heel lastig om daar iets tegenover te zetten. En op de een of andere manier hebben mensen toch zoiets van 'die praten het allemaal weer goed, die overheid'. Het is dus heel lastig om de media enigszins naar je hand te zetten. Ja, dat is lastig, kijk chocoladeletters op de Telegraaf, die bekken beter dan een

berichtgeving op de gemeentelijke pagina, op pagina 10 van het lokale krantje van 'nou weet je mensen eigenlijk zit het zo en zo'.

Ook onvrede over de overheid maakt volgens zeventien respondenten deel uit van de oorzaken van onveiligheidsgevoelens:

R₁₃: Vooral de negatieve dingen blijven hangen. Het beeld wat de burger van ons heeft is vaak niet reëel.

Slechts zeven respondenten boren naast de mediaberichtgeving en onvrede over de overheid ook een abstractere bron van onveiligheidsgevoelens aan:

R₃₂: (...) onveiligheid raakt aan heel veel dingen en is altijd breder dan criminaliteit, maar ik ga echt niet over jouw baan en over jouw bestaanszekerheid.

4.3 *Werkzaamheden*

Volgens 25 respondenten hebben zij maar een beperkte invloed op de onveiligheidsgevoelens van burgers:

R₄: Het is niet iets dat je buiten beschouwing kunt laten, maar wij kunnen niet de vinger erop leggen wat het dan is. Hoe kunnen wij er nou voor zorgen dat het veiligheidsgevoel omhoog gaat?

R₂₆: Echt concrete werkzaamheden om onveiligheidsgevoelens aan te pakken? Nee, die hebben we niet.

Twintig respondenten hebben het bevorderen van het gevoel van veiligheid dan ook als *nevendoelstelling* op het oog:

R₁₁: Het thema veiligheidsbeleving is wel genoemd in het veiligheidsplan, maar we hebben geen direct beleid op het tegengaan van onveiligheidsgevoelens als zodanig. Het is meer een neveneffect. Er zijn wel doelen gesteld. Maar hoe deze worden aangepakt weet ik niet. Onze werkzaamheden aan het veiligheidsgevoel zijn vooral indirect.

In dit kader worden er bijzonder veel werkzaamheden opgesomd. Ondanks herhaalde verzoeken tot het expliciteren *waarom* deze werkzaamheden dan effect zouden hebben, blijven de respondenten vooral steken in impliciete antwoorden op deze vragen. Zo wijzen elf respondenten op werkzaamheden rondom slachtofferzorg:

R₂₇: Want op het moment dat mensen zich gehoord voelen zal dat ook van invloed zijn op het veiligheidsgevoel.

Dertien respondenten leggen in hun aanpak van onveiligheidsgevoelens de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Maar nagenoeg alle respondenten proberen de onveiligheidsgevoelens van burgers vooral tegen te gaan door het vertrouwen in de overheid te vergroten, door middel van communicatie:

R₂₂: Het is niet waar dat wij alles in de tang kunnen houden, dat gaat ons niet lukken. Maar wat wij wel kunnen doen is communiceren dat we er iets aan doen en daarmee krijgen mensen het gevoel dat eraan gewerkt wordt.

R₂₃: Het moet natuurlijk wel op feiten berusten hè. Je kunt geen flauwekul communiceren. Het heeft te maken met ja, de dingen die goed gaan terugkoppelen.

4.4 *Problemen in de bestrijding van onveiligheidsgevoelens*

De complexiteit van het werken aan veiligheidsgevoelens zit hem naast de beperkte beïnvloedbaarheid en onduidelijkheid van oorzaken ook in verschillende

Remco Spithoven

praktische uitdagingen. Zo wijzen zestien respondenten op de betrekkelijkheid van metingen:

R₃₃: Die cijfers, hoe bruikbaar is dat nou nog? Je krijgt één cijfer per jaar.

R₃₂: Veiligheidsbeleving in een tabelletje? Hé, dat zijn nog altijd mensen die een formuliertje hebben ingevuld hè?

R₃₅: Ik krijg ook cijfers uit de veiligheidsmonitor, maar dat zijn allemaal losse cijfers, er staat nooit bij waar het door komt hè. Maar zolang het wazig blijft, ja wat moet ik er dan aan doen? Dan ga ik gewoon kijken naar de objectieve cijfers.

Ook zijn zij in het bestrijden van onveiligheidsgevoelens mede afhankelijk van de inzet van andere partijen. Het wordt door 22 respondenten als lastig ervaren om ‘alle hens aan dek’ te krijgen:

R₃₁: Tja, veiligheidsbeleving is één van de thema’s, maar alle thema’s zijn belangrijk.

4.5 Onduidelijke effecten van interventies

Twaalf respondenten kwamen met *best practices* in het bestrijden van onveiligheidsgevoelens. Geen enkele *best practice* was overigens geëvalueerd, waardoor de vermeende effectiviteit van deze aanpakken blijft steken op het niveau van *professionele intuïtie*. Vijf respondenten droegen burgerparticipatieprojecten als *best practice* aan. Daarbij ligt – op de leest van *reassurance policing* – de focus op het verkrijgen van aanvullende informatie:

R₂₇: Uit zo’n veiligheidsmonitor komt een bepaald beeld. Dat geeft dus eigenlijk aan welke prioriteiten je eigenlijk zou moeten hebben binnen die wijk. Dat wordt dan ook weer getoetst met een bewonersgroep, van dit is wat we uit de analyse halen, wordt dit herkend? Klopt het met de veiligheidsbeleving erbij? En vervolgens wordt er in overleg met de bewoners gekeken, nou ja dan zijn dat de prioriteiten, hè.

Slechts twee respondenten leggen ook de nadruk op het stimuleren van sociale cohesie als gevolg van de deelname aan burgerparticipatie. In de rest van de aangedragen praktijkvoorbeelden draait het om algemene principes van snelheid en zichtbaarheid van handelen. Maar de respondenten konden ook hier niet expliciteren waarom deze werkzaamheden dan leiden tot het daadwerkelijk afnemen van onveiligheidsgevoelens onder burgers.

4.6 Mogelijkheden ter verbetering

Ter verbetering van het bestrijden van onveiligheidsgevoelens vormt *lokaal maatwerk* volgens achttien respondenten de rode draad:

R₂₆: Ik denk dat je per casus moet kijken wat de oorzaken van onveiligheidsbeleving zijn. Volgens mij is er niet iets van op elk veiligheidsprobleem vinken we een paar oorzaken van onveiligheidsgevoel af. En ik denk dat elk probleem door andere oorzaken wordt veroorzaakt.

R₁₁: Als je een buurt hebt waar qua criminaliteitscijfers niets aan de hand is en de onveiligheidsgevoelens toch heel hoog zijn in verhouding met de rest van de stad, dan heb je een indicatie dat er iets niet in de haak is. En daar zou je iets aan moe-

ten doen. En om daar goed iets aan te kunnen doen moet je dus naar de burgers toe en er met ze over praten.

Zeven respondenten uiten kritiek op de directe doelstellingen die het huidige kabinet op het gebied van onveiligheidsgevoelens voorstaat:

R₃₀: Er zit een maakbaarheidsgedachte achter, maar ik denk dat veiligheidsbeleving geen maakbaar mechanisme is. Je moet oppassen dat je niet een soort propaganda-achtige manier van beïnvloeding krijgt, om maar die beleving een bepaalde hoek in te duwen. Daar moeten we wel voor waken denk ik.

Als het in plaats van lokaal maatwerk gaat om de bestrijding van algemene maatschappelijke onveiligheidsgevoelens, dan wijzen acht respondenten op de noodzaak van een gezamenlijke aanpak:

R₂₅: Ik zou graag draagvlak voor het thema veiligheidsbeleving onder directeuren van verschillende veiligheidsorganisaties willen hebben. Alleen op die manier kunnen we de publieke veiligheidsbeleving verbeteren.

We zullen nu de balans opmaken van deze reflectieve dialoog over het bestrijden van onveiligheidsgevoelens.

5 Conclusie, aanbevelingen en discussie

De huidige kabinetsdoelstelling ten aanzien van het terugdringen van onveiligheidsgevoelens is naast hoogdravend, hoogstwaarschijnlijk ook ineffectief (zie ook Henig & Maxfield 1978; Van Noije & Wittebrood 2008; Terpstra 2010). Waar het Ministerie van Veiligheid en Justitie zich zelfverzekerde doelstellingen stelt, blijkt de lokale werkvloer vooralsnog vooral vertwijfeld over hoe deze doelstellingen moeten worden bereikt. De versnipperde praktijk die ermee aan de slag moet, ontbeert grotendeels praktische handvatten.

De weinig aangetroffen handelingsperspectieven – zoals rond burgerparticipatie, communicatie en lokaal maatwerk – sluiten maar matig aan op de boodschap van internationale wetenschappelijke inzichten. Veelal ontbreekt een genuanceerde blik op de potentiële werkzame elementen in de aanpak. Dit komt waarschijnlijk voort uit het feit dat de oorzaken van onveiligheidsgevoelens voor de geïnterviewde practitioners vooral een *black box* lijken te zijn. Maar naast een zicht op de oorzaken³ dient er ter bestrijding van onveiligheidsgevoelens allereerst meer conceptuele focus in de praktijk te komen.

De lokale praktijk zou zich moeten richten op de ‘lokale angst voor criminaliteit’ in plaats van onveiligheidsgevoelens in hun algemeenheid (Henig & Maxfield 1978; Bennet 1991; Hale 1996; Weisburd & Eck 2004).⁴ Dit vanwege de zeer beperkte invloed die de lokale praktijk op de algemene gevoelens kan hebben.

3 Een eerste opstap zou de Toolbox veiligheidsbeleving van het Centrum voor Criminaliteit en Veiligheid kunnen zijn. Zie de website van het CCV.

4 Daarvoor geeft de huidige Veiligheidsmonitor een eerste kwantitatieve indruk. Maar deze indruk behoeft kwalitatieve aanvulling om een scherper beeld van omvang, aard en oorzaken te vormen. Een idee daarbij is om een selecte groep burgers als *trustees* aan te merken (zie Van Stokkom, Becker & Eikenaar 2013).

Remco Spithoven

Onveiligheidsgevoelens ontstaan immers vanuit een individuele en complexe optelsom van een veelvoud aan factoren, waarin zowel de sociaal-culturele als de individuele factoren een prominente verklaringskracht kennen (o.a. Farrall, Jackson & Gray 2009; Pleysier 2010; Hirtenlehner & Farrall 2013). Deze factoren liggen nu eenmaal grotendeels buiten het bereik van het openbaar bestuur.

Wanneer men deze algemene gevoelens van onveiligheid toch wil bestrijden middels het vergroten van het 'vertrouwen in de overheid', dan dient men zich te realiseren dat dit vooral een aanverwant concept is, in plaats van een directe oorzaak van 'veiligheidsgevoelens'. Het inzetten op vertrouwen in de overheid middels communicatie zal daarom niet direct leiden tot een afname van de algemene gevoelens van onveiligheid. Vertrouwen in de overheid is in de beleving van de burger vooral een symbolisch concept dat nagenoeg los lijkt te staan van het daadwerkelijk functioneren van het openbaar bestuur. 'Vertrouwen in de overheid' blijkt namelijk vooral een functie te zijn van bredere publieke zorgen over sociale orde (Jackson & Bradford 2009).

Wanneer men op lokaal niveau – na een gedegen oriëntatie – aan de achterliggende oorzaken van 'lokale angst voor criminaliteit' wil werken, dan is het goed om te benadrukken dat er in de internationale beleidspraktijk al veel is uitgetoet. Het is van belang om in het enthousiasme voor de aanpak niet het spreekwoordelijke wiel opnieuw uit te vinden of te investeren in disfunctionele of twijfelachtige instrumenten. De weinige positieve resultaten die internationaal in de bestrijding van onveiligheidsgevoelens zijn geboekt, zijn ook niet een-op-een te realiseren door de lokale aanpak van *elders* in de *eigen praktijk* toe te passen (Van Noije & Wittebrood 2008).

De praktische aanpak van onveiligheidsgevoelens vraagt steeds opnieuw op lokaal niveau om een afgewogen en intensieve benadering van samenwerkende organisaties in samenspraak met actieve burgers (zie Bennet 1991 en par. 2.3). Helaas zal de effectiviteit van deze lokale aanpak niet in de nationaal beoogde kwantiteiten uit te drukken zijn. Maar is het – ook anno 2014 – niet vooral de *kwaliteit van besturen* die telt?

Literatuur

- Atkins, S., S. Husein & A. Storeu (1991) *The influence of street lightning on crime and fear of crime*. London: Home Office.
- Bennett, T. (1991) The Effectiveness of a Police-Initiated Fear reducing Strategy. *British Journal of Criminology*, 31, 1-14.
- Beyens, K. & H. Tournel (2009) Mijnerwerkers of ontdekkingsreizigers? Het kwalitatieve interview. In: T. Decorte & D. Zaitch (eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. Leuven: Acco, 196-228.
- Boeije, H.R. (2005) Kwalitatief onderzoek. In: 't Hart, Boeije & Hox (red.), *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom onderwijs, 253-289.
- Brans, M., J. Maesschalck & D. Gelders (2009) *Eindrapport 'Burgerparticipatie'*. Leuven: Leuven Instituut voor Criminologie.
- Brink, G. van den (2010) *Empathie & handhaving*. Apeldoorn: Politieacademie.

- Broekhuizen, J., R. van Steden & J.C.J. Boutellier (2010) Versnipperde regie. De positie van de gemeente in een lokaal veiligheidsnetwerk. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 21-33.
- Cachet, A. & A.B. Ringeling (2004) Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam. In: E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 635-662.
- Caem, B. van (2008) *Verborgen kracht. Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*. Amsterdam: Dynamics of governance.
- Caem, B. van (2012) *Buurtregie met mate. Over spanning tussen nabijheid en distantie in de relatie tussen politie en burgers*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- CBS (2014) *Veiligheidsmonitor 2013*. Den Haag: CBS & Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Coolsma, J.C. (2003) De uitvoering van beleid. In: Hoogerwerf & Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen a/d Rijn: Kluwer, 133-151.
- Cops, D. (2012) *Angst voor criminaliteit bij jongeren. Een geïntegreerde benadering van een vergeten sociale groep*. Den Haag: Boom Lemma.
- Ditton, J. & S. Farral (eds.) (2000) *The fear of crime*. Aldershot: Dartmouth/Ashgate.
- Ditton, J., J. Bannister, E. Gilchrist & S. Farral (1999) Afraid or Angry? Recalibrating the 'fear' of crime. *International Review of Victimology*, 6(2), 83-99.
- Eijk, G. van (2013) Veiliger door de buurtwacht?. *Tijdschrift voor Veiligheid*, (12) 3, 20-33.
- Farrall, S., J. Jackson & E. Gray (2009) *Social order and the fear of crime in contemporary times*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferraro, K. & R. LaGrange (1987) The measurement of fear of crime. *Sociological inquiry*, 57, (1), 70-101.
- Ferraro, K.F. (1995) *Fear of Crime: Interpreting Victimization Risk*. New York: State University of New York Press.
- Furstenberg, F. (1971) Public reaction to crime in the streets. In: *The American Scholar*, 40(4), 601-610.
- Gabriel, U. & W. Greve (2003) The Psychology of Fear: Conceptual and Methodological Perspectives. *British Journal of Criminology*, 43(3), 600-614.
- Garofalo, J. (1981) The fear of crime: causes and consequences. *The journal of criminal law and criminology*, 72(2), 839-858.
- Grabosky, P.N. (1995) Fear of Crime, and Fear Reduction Strategies. *Trends and issues in crime and criminal justice*, 7(44).
- Hale, C. (1996) Fear of Crime: A review of the literature. *International Review of Victimology*, 4, 79-150.
- Hardyns, W. (2012) Collective efficacy and fear of crime in the Flemish region – Looking back on the results and a preview of additional research. In: P. Ponsears (ed.), *Social analysis of security: financial, economic and ecological crime; crime, (in)security and (dis)trust; public and private policing*. Den Haag: Eleven International Publishing, 167-202.
- Henig, J. & M.G. Maxfield (1978) Reducing fear of crime: Strategies for intervention. *Victimology*, 2, 297-313.
- Herrewegen, E. van den (2010) 'Safety: everybody's concern, everybody's duty?' Questioning the significance of 'active citizenship' and 'social cohesion' for people's perception of safety. In: Cools et al. (eds.), *Safety, societal problems and citizens' perception*. Antwerpen: Maklu, 85-108.
- Herrewegen, E. van den (2011) Help! De burgers voelen zich onveilig! Constructies en bronnen van veiligheidsbeleving bij burgers. In: Gunther Moor, Hutsebaut, Van Os & Van Ryckeghem (eds.), *Burgerparticipatie. Cahiers politiestudies*, 19(2), 27-50.

Remco Spithoven

- Hirtenlehner, H. & S. Farrall (2013) Anxieties About Modernization, Concerns About Community, and Fear of Crime: Testing Two Related Models. *International Criminal Justice Review*, 23(1), 5-24.
- Holla, P. & J. Overeem (2011) Interview minister Ivo Opstelten: Nationale politie: 'We maken tempo en liggen op schema'. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 74(1).
- Hoogerwerf, A. (2003) Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid. In: Hoogerwerf & Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen a/d Rijn: Kluwer, 89-108.
- Jackson, J. (2004) Experience and Expression: Social and cultural significance in the fear of crime. *British Journal of Criminology*, 44(6), 946-66.
- Jackson, J. (2006) Introducing fear of crime to risk research. *Risk Analysis*, 26(1), 253-264.
- Jackson, J. & B. Bradford (2009) Crime, policing and social order: on the expressive nature of public confidence in policing. *British Journal of Sociology*, 60 (3), 493-521.
- Lee, M.J. (2007) *Inventing fear of crime. Criminology and the politics of anxiety*. Portland: Willan.
- Markowitz, F.E. et al. (2001) Extending social disorganization theory: modeling the relations between cohesion, disorder and fear. *Criminology*, 39(2), 293-319.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012) *Inrichtingsplan Nationale Politie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013) *Brief Tweede Kamer: Aanpak high impact crimes*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie (2002) *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag: Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie.
- Noije, L. van & K. Wittebrood (2008) *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: SCP.
- Openbaar Ministerie (2013) Misdaad waar iedereen van wakker ligt. *OPPORTUUN. Relatiemagazine van het Openbaar Ministerie*, 19(2), 6-9.
- Oppelaar, J. & K. Wittebrood (2006) *Angstige burgers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pain, R. (2000) Place, social relations and the fear of crime: a review. *Progress in human geography*, 24(3), 365-387.
- Pain, R. et al. (2006) 'When, where, if and but': qualifying GIS and the effect of street lighting on crime and fear. *Environment and planning*, 38, 2055-2074.
- Pleysier, S. (2008) 'Integrale veiligheid' als dogma? Grenzen aan het heersende veiligheidsdiscours. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7(1): 34-46.
- Pleysier, S. (2010) 'Angst voor criminaliteit' onderzocht. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Pleysier, S. (2011) Over objectieve en subjectieve veiligheid. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(4), 24-40.
- Renauer, B.C. (2007) Reducing Fear of Crime: Citizen, Police, or Government Responsibility?. *Police Quarterly*, 10(1), 41-62.
- Sampson, R.J., S. Raudenbush & F. Earls (1997) Neighbourhoods and violent crime. A multilevel study of collective efficacy, *Science*, 277, 918-924.
- Scheider, M.C., T. Rowell & V. Bezdikian (2003) The impact of citizen perceptions of community policing on fear of crime: Findings from twelve cities. *Police Quarterly*, 6, 363-386.
- Schön, D. (1983) *The Reflective Practitioner. How professionals think in action*. London: Temple Smith.
- Schuyt, K. (1997) *Sociale cohesie en sociaal beleid. Publiekscolleges in De Balie*. Amsterdam: De Balie.

- Schweitzer, J.H., J.W. Kim & J.R. Mackin (1999) The impact of the built environment on crime and fear of crime in urban neighborhoods. *Journal of urban technology*, 6(3), 59-73.
- Snedker, K.A. (2006) Altruistic and vicarious fear of crime: fear for others and gendered social roles. *Sociological forum*, 21(2), 163-195.
- Spithoven, R., G. de Graaf & J.C.J. Boutellier (2012) Geen angst maar onbehagen. Resultaten van een Q-studie naar subjectieve sociale onveiligheid. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 11(3), 38-56.
- Stokkom, B. van, M. Becker & T. Eikenaar (2013) Burgers als trustees. *Beleid en Maatschappij*, (40)1, 6-25.
- Taylor, R.B. (2002) Fear of crime, local social ties, and collective efficacy: Maybe masquerading measurement, maybe déjà vu all over again. *Justice Quarterly* 19, 773-792
- Terpstra, J. (2001) Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid. *Beleidswetenschap*, 15(2), 141-168.
- Terpstra, J. (2010) *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Terpstra, J. & K. van der Vijver (2005) De veiligheid in Nederland. Het onveiligheidscomplex. In: Arentsen & Trommel (red.), *Moderniteit en overheidsbeleid. Hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*. Bussum: Coutinho, 133-153.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2014) *Begroting 2014 VI Veiligheid en Justitie*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Torre, E.J. van der (2007) *Lokale politiechefs*. Amsterdam: Reed Elsevier.
- Vanderveen, G.N.G. (2004) Meten van onveiligheid. In: E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 71-124.
- Vanderveen, G.N.G. (2006) *Interpreting fear, crime, risk and unsafety*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2009) *Prioriteiten veiligheid*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2013a) *Prioriteiten veiligheid*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013b) *Kernbeleid Veiligheid 2014*. Handreiking voor gemeenten. Den Haag: VNG.
- Verlet, D., M. Callens & S. Pleysier (2009) De Vlaming en zijn (on)veiligheidsgevoelens: Ongelijk verdeeld en verspreid? In: J. Pickery (red.), *Vlaanderen gepeild! 2009*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering, 241-272.
- Vijver, K. van der (1994) Politie en onveiligheidsgevoelens. *Tijdschrift voor Criminologie*, 4, 316-329.
- Website Openbaar Ministerie a. (z.d.) *Organisatie*. Via: www.om.nl/organisatie/item_144364/item_144365/organisatie. Binnengehaald op 3 februari 2014.
- Website Openbaar Ministerie b. (z.d.) *Officier van justitie*. Via: www.om.nl/werken/officier-justitie. Binnengehaald op 3 februari 2014.
- Weisburd, D. & J.E. Eck (2004) What can police do to reduce crime, disorder and fear? In: *The annals of the American academy*, 593, 42-65.
- Weiss, R.S. (1995) *Learning from strangers. The art and methods of qualitative interview studies*. New York: Free Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004*. Amsterdam: Pallas Publications.
- Wilcox, P., N. Quisenberry & S. Jones (2003) The built environment and community crime risk interpretation. *Journal of research in crime and delinquency*, 40, 322-345.

Remco Spithoven

Williams, F.P., M.D. McShane & R.L. Akers (2000) Worry About Victimization: An alternative and reliable measure for fear of crime. *Western Criminology Review*, 2(2), 1-33.

Bijlage 1: Gehanteerde interviewhandleiding

-
- Vraag 1: Vindt u het belangrijk om aan de bevordering van gevoelens van veiligheid onder burgers te werken?
- Vraag 2: Wat zijn volgens u de belangrijkste oorzaken van de onveiligheidsgevoelens van burgers?
- Vraag 3: Zijn er binnen uw organisatie voorgenomen werkzaamheden ter bevordering van veiligheidsgevoelens onder burgers?
- Vraag 4: Hoe worden de doelstellingen van dit beleid in de praktijk uitgewerkt?
- Vraag 5: Zijn er in uw organisatie 'best practices' ontwikkeld ter bevordering van de veiligheidsbeleving van burgers en zijn deze geëvalueerd?
- Vraag 6: Zijn er zaken die uw werkzaamheden om de veiligheidsbeleving van burgers te bevorderen ingewikkeld maken?
- Vraag 7: Werkt u op het gebied van publieke veiligheidsbeleving met andere partijen samen?
- Vraag 8: Hebben wij in dit interview nog iets gemist dat u wilt meegeven?
-