

# Veiligheid in veelvoud: beeld, beleid en realiteit in Rotterdams Oude Westen\*

Tom de Leeuw & René van Swaeningen

*In dit artikel willen wij laten zien hoe verschillende actoren (waar onder bewoners, professionele actoren in het veiligheidsbeleid en jongeren) ieder op hun eigen manier aankijken tegen de veiligheid in de Rotterdamse 'probleemwijk' het Oude Westen. Op basis van kwalitatief onderzoek concluderen wij dat een eenvormig beeld, zoals dat uit de Veiligheidsindex naar voren komt, geen recht doet aan de verscheidenheid aan opvattingen in de buurt en als kompas voor het veiligheidsbeleid dus niet bruikbaar is. Een kwalitatieve analyse van de diverse uiteenlopende veiligheidsbeelden in de wijk biedt meer mogelijkheden om veiligheid als lokaal fenomeen te begrijpen en succesvol te beïnvloeden.*

## 1 Inleiding

Het hedendaagse lokale veiligheidsbeleid wordt gekenmerkt door een 'integrale aanpak' van problemen. Het woord 'integraal' duidt hierbij op de multidisciplinaire organisatie en benadering van veiligheid. Het afgelopen decennium zien we een sterke intensivering van de samenwerking tussen de diverse 'veiligheidspartners'. In 2002 is door het Rotterdamse stadsbestuur gesteld dat het veiligheidsbeleid niet alleen effectiever moest zijn maar ook transparanter. Daartoe is onder andere de veiligheidsindex geïntroduceerd. Dit is een meetinstrument waarmee niet alleen cijfermatige ontwikkelingen op het gebied van de grootstedelijke veiligheid in kaart worden gebracht, maar waarmee ook de inzet van de betrokken veiligheidspartners wordt geëvalueerd en waarmee toekomstig beleid wordt geprioriteerd. Beleidsmakers gaan ervan uit dat we een beter beeld van de veiligheidssituatie krijgen naarmate er meer informatie beschikbaar is van steeds meer veiligheidspartners.

In de veiligheidsindex wordt echter gewerkt met vrij globale en oppervlakkige beelden van veiligheid, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen het sterk uiteenlopende karakter van de verschillende wijken van Rotterdam. In dit artikel willen wij laten zien hoe kwalitatief onderzoek tot aanvullende, diepgaandere en meer verschillende inzichten leidt. Wijkveiligheid blijkt namelijk een complex te zijn van uiteenlopende perspectieven. Om dit te kunnen begrijpen is het noodzakelijk deze betekenissen te inventariseren en van elkaar te onderscheiden. We willen laten zien dat de veiligheidsindex als gestandaardiseerd, kwantitatief meetinstrument hier minder geschikt voor is en derhalve ook minder concrete aanknopingspunten voor beleid biedt dan kwalitatieve analyses.

\* Wij danken de redactie van dit themanummer van het *Tijdschrift voor Veiligheid* en Thaddeus Müller voor hun nuttige commentaren.

De kwantitatieve benadering van de veiligheidsproblematiek vindt zijn oorsprong in de historische context waarin het Rotterdamse veiligheidsbeleid zich vanaf 2002 heeft ontwikkeld. 'De' Rotterdammer eiste eind jaren negentig van het stadsbestuur meer aandacht voor veiligheid. Het bestuurlijke antwoord hierop was 'daadkracht': geen plannen meer, maar actie. Deze daadkracht heeft vervolgens geresulteerd in een groeiende veiligheidsorganisatie en werd verankerd in beloften rond *meetbare* – lees cijfermatige – verbeteringen van de veiligheid. Om resultaten te kunnen laten zien, is er gekozen voor een beleidsfilosofie waarin de bescherming van de 'doorsnee Rotterdammer' centraal is gesteld. Veiligheidsmaatregelen concentreren zich vooral rond gelegenheidsbeperking en verscherpt toezicht in de publieke ruimte. Ter aanvulling hierop is ook meer geïnvesteerd in het monitoren van zogenaamde risicoburgers, zoals hangjongeren en dak- en thuislozen.

In de Rotterdamse vijfjarenactieprogramma's is voor iedere periode weer als doel geformuleerd dat er geen onveilige wijken (wijken die op de veiligheidsindex lager scoren dan een 3,9 op een schaal van 1 tot 10) en geen 'probleemwijken' (wijken die tussen de 3,9 en 5,0 scoren) meer zullen zijn. Dit indexcijfer is een optelsom van één derde 'objectieve' gegevens (geregistreerde meldingen en aangiften) en twee derde gerapporteerde onveiligheidsgevoelens uit een jaarlijkse steekproef van geënquêteerde burgers. Met een score van 4,1 in 2010 is het Oude Westen een van die probleemwijken. Het is een etnisch zeer diverse wijk in het centrum van Rotterdam, met een groot aandeel van sociale woningbouw, een hoog percentage niet-westerse allochtonen en waar geen dominante etnische groep aanwezig is. Het feit dat het Oude Westen, ondanks alle interventies, laag *blijft* scoren op de veiligheidsindex was de aanleiding om nader kwalitatief onderzoek te doen in die wijk.

Op basis van interview- en observatiemateriaal willen wij laten zien hoe verschillende actoren (waaronder bewoners, professionele actoren in het veiligheidsbeleid en jongeren) allen op hun eigen specifieke manier aankijken tegen de veiligheid in het Oude Westen. Een eenvormig beeld, zoals dat uit de veiligheidsindex naar voren komt, is daarom naar onze mening problematisch en als kompas voor het veiligheidsbeleid nauwelijks bruikbaar (Van de Bunt & Van Swaaningen 2004). Een kwalitatieve analyse van de veiligheidsbeelden van verschillende Rotterdamse wijken biedt meer mogelijkheden om veiligheid als lokaal fenomeen te begrijpen *en* succesvol te beïnvloeden: iedere wijk kent haar eigen specifieke historische, sociale, economische en culturele context waarin veiligheid ook specifieke betekenissen krijgt (Moors 2008).

## 2 Rotterdam als 'veiligheidsstad'

We komen nogal eens stereotiepe beelden over Rotterdam als veiligheidsstad tegen: een ruwe stad waar het voor de 'normale' burger allengs onleefbaarder wordt, een stad die allerlei 'foute lijstjes' aanvoert en waar nu met 'opgestroopte mouwen' beleid wordt gevoerd onder het motto 'de burger heeft altijd gelijk'. Een aantal gebeurtenissen in de jaren negentig heeft bijgedragen aan dit imago.

Hierbij valt onder andere te denken aan de drugsoverlast in wijken als Spangen en de Millinxbuurt, de overlast die verslaafden veroorzaakten rond opvangplekken als Perron Nul en de Pauluskerk en de onbeheersbaarheid van de gedoogzone voor straatprostitutie aan de Keileweg. De sluiting van Perron Nul halverwege de jaren negentig onder Partij van de Arbeid-burgemeester Peper lijkt retrospectief gezien een van de eerste stappen naar het nieuwe daadkrachtige imago van de stad. In de periode erna is het stadsbestuur steeds minder overlast en onveiligheid gaan gedogen.

Rotterdammers maakten in die periode hun onvrede over de veiligheidsproblemen in hun volkswijken kenbaar via protesten aan het adres van het stadhuis. Er was volgens hen te weinig geïnvesteerd in de sociaaleconomisch zwakke wijken en ondanks de stadsvernieuwing in de jaren zeventig en tachtig was er te weinig geanticipeerd op sociale problemen als drugsoverlast, straatprostitutie en dakloosheid. De verkiezingswinst van Leefbaar Rotterdam in 2002 kanaliseerde deze onvrede, waardoor veiligheid de topprioriteit van het toenmalige college werd. Om de *hearts and minds* van de Rotterdamse burgers te heroveren werden zij uitgeroepen tot de thermometer en het kompas van het stadsbestuur.

In dit kader ontstond de behoefte aan een beleidsinstrument waarmee de veiligheidskoorts kon worden gemeten. Tot dat moment werd er door overheden gebruikgemaakt van verschillende leefbaarheidmonitors. Er bestond echter nog geen uniform meetinstrument op wijkniveau. Dat kwam er in 2002 met de introductie van de veiligheidsindex, die een jaarlijks beeld moet geven van de objectieve en subjectieve ontwikkelingen op het gebied van de 63 wijken van de gemeente Rotterdam Rijnmond. Dat 'de burger' hierbij de graadmeter is, blijkt ook uit de methodologische keuze om twee derde van het veiligheidsindexcijfer te laten afhangen van subjectieve onveiligheidsgevoelens – tegenover de weegfactor van één derde voor geregistreerde aangiften en meldingen.

De overheid heeft, mede door de geclaimde 'samenwerking' met 'de' burger, haar eigen positie steeds beter kunnen legitimeren, overigens zonder dat 'de' burger daadwerkelijk meer zeggenschap heeft gekregen over het te voeren beleid. Dit wordt burgers duidelijk wanneer overheidsmaatregelen tegen door hen aangedragen problemen onprettig worden – zoals het moeten dulden van een interventieteam in het eigen huis, verregaande ingrepen in de bebouwde omgeving die het karakter van de wijk aantasten of het gevoel dat meningen die niet corresponderen met het beeld uit de veiligheidsindex niet of minder worden gehoord.

### 3 Gevolgen van het veiligheidsimago

De keuze van het Rotterdamse stadsbestuur om zich een veiligheidsimago aan te meten, heeft positieve gevolgen gehad voor het stadsbestuur zelf: zijn legitimiteit onder de burgers is immers toegenomen. Rotterdammers blijken volgens de veiligheidsindex in toenemende mate tevreden over hun stad en hebben het gevoel dat er aan de veiligheidsproblemen wordt gewerkt. Veiligheid is, als gevolg van het vermeende succes van het beleid, gehandhaafd als speerpunt van de politieke

programma's van na 2006, toen de Partij van de Arbeid haar comeback maakte in het college van burgemeester en wethouders.

Het prioriteren van veiligheid heeft ook tot professionalisering van de veiligheidsorganisatie geleid. Er is door alle aandacht voor veiligheidsproblemen kritischer gekeken naar het functioneren van alle betrokken actoren rond veiligheid. Deze actoren zijn ook meer op elkaar betrokken geraakt. Dit is onder andere tot stand gebracht via integrale overleggen over specifieke risicopanden of -personen en over de fysieke staat van de publieke ruimte. De samenwerking wordt neergelegd in integrale wijkactieprogramma's waarin alle betrokken actoren afspraken maken over concrete veiligheidsproblemen in de wijk.

Het veiligheidsimago van de stad heeft nationaal en internationaal aandacht gekregen. Waar een stad als Rotterdam zich heeft laten inspireren door ontwikkelingen van het *zero tolerance*-beleid in met name het New York van burgemeester Giuliani en politiecommissaris Bratton, is het zelf ook een voorbeeld geworden voor andere steden. Zo heeft Antwerpen zich bijvoorbeeld laten inspireren door het Rotterdamse veiligheidsdenken (Marks & Van der Sluis 2006). De Britse criminologen Jones en Newburn (2007) laten zien dat bij de beleidstransfer van het Noord-Amerikaanse begrip 'zero tolerance' naar de Engelse beleidscontext geen exacte kopie is gemaakt, maar dat vooral een bepaalde bestuursmentaliteit en -retoriek is overgenomen. Iets dergelijks zien we bij de Rotterdamse receptie ervan (Van Swaaningen 2008).

Maar een eenduidige focus op de *verworvenheden* van het veiligheidsbeleid drijft de problematische gevolgen ervan naar de achtergrond. Er wordt na acht jaar van grote inspanning *nog steeds* veel geklaagd over onveiligheid. Blijkbaar is veiligheid toch minder maakbaar dan het in de oorspronkelijke veiligheidsplannen van de gemeente werd voorgesteld. In tegenstelling tot de stijging van de objectieve veiligheid in het Oude Westen – op grond van de geregistreerde aangiften en meldingen die bij de politie binnenkomen – blijken de bewoners in de veiligheidsindex in deze wijk geen stijgend veiligheidsgevoel te rapporteren. Het roept vragen op over de *betekenissen* die mensen geven aan veiligheid.

#### 4 Methodologie: een symbolisch-interactionistisch perspectief

Met het 'luisteren' naar de burger via een veiligheidsenquête en enkele inspraakmomenten kunnen we de verschillende betekenissen van de veiligheidsbeleving niet goed achterhalen, omdat 'de' burger op die manier alleen meldt die passen binnen het frame van de overheid. Met kwalitatief onderzoek op wijkniveau wordt het wel mogelijk om het containerbegrip 'veiligheid' op te delen in kleinere en concretere elementen die ook in hun specifieke context geïnterpreteerd kunnen worden. Onveiligheidsgevoelens kunnen worden uitgediept in persoonlijke gesprekken, uitspraken van respondenten kunnen onderling worden vergeleken en de verschillende referentiekaders van respondenten worden duidelijk via observaties van deze actoren in de wijk.

In het hier besproken onderzoek is gebruikgemaakt van interviews, observaties en participatie in de wijk. Op grond van twee jaar veldonderzoek in het Oude

Westen – tussen september 2008 en september 2010 – is er ingezoomd op de beleving van veiligheid van een groot aantal actoren die in deze wijk werken rond veiligheid – zoals politieagenten, stadstoezicht, woningbouwcorporatie, opbouwwerk, jongerenwerk, de deelgemeente en veiligheidsmedewerkers van de stad. Deze professionals zijn enerzijds geïnterviewd, maar er is ook geparticipeerd in drugsacties, huisbezoeken en surveillanceacties van politie en stadstoezicht. Ook zijn verschillende integrale overleggen geobserveerd. Daarnaast zijn er bewoners geïnterviewd, maar is er ook informeel met hen gesproken door participatie in bewonersavonden, buurtfeestjes, bezoeken aan bewoners thuis en in het voorbijgaan op straat. Hierbij is aanvankelijk vooral met zichtbare en actieve bewoners in de wijk gesproken. Vervolgens is geprobeerd om ook bewoners te spreken die minder actief zijn in de wijk. Zij vormen echter wel de minderheid in de steekproef. Tevens is er via een *gatekeeper* gesproken met jongeren in de vorm van een groepsgesprek. Door gedurende enkele maanden één keer per week te participeren in thaibokstrainingen hebben deze contacten, naast talloze observaties, ook geresulteerd in enkele interviews.

Er zijn in totaal veertig interviews gehouden van gemiddeld twee uur, met een topiclijst, bandopnames en uitgebreide notities van alle gesprekken en observaties in de wijk (Emerson, Fretz & Shaw 1995). Deze data zijn vervolgens gecodeerd en ondergebracht in thematische groepen, zoals waardering van de wijk, onveiligheidsgevoelens, slachtofferschap en de beoordeling van het veiligheidsbeleid. De selectie van respondenten heeft plaatsgevonden via verschillende methoden, waarbij is begonnen met de sneeuwbalmethode. Vervolgens zijn er respondenten benaderd die zich spontaan aandienden in de wijk, maar er zijn ook mensen bewust opgezocht omdat zij behoorden tot een groep die nog te weinig aanwezig was in de steekproef. Er is van tevoren gekozen voor drie perspectieven (bewoners, jongeren en professionals), die op grond van kenmerken als leeftijd, rol in de wijk en ervaringen met onveiligheid en bijvoorbeeld slachtofferschap weer nader zijn onderverdeeld. Deze keuze is gebaseerd op eerder onderzoek naar (1) het feitelijk functioneren van veiligheidsbeleid (vergelijk Goris 2000, Deklerck 2006, Tops 2007), (2) de veiligheidsbeleving van bewoners (vergelijk Merry 1981, De Haan 1989, Van den Brink 2007) en (3) de leefwereld van groepen straatjongeren (vergelijk Werdmölder 1990, Van Gemert 1998, De Jong 2007). Uitgangspunt van het onderhavige onderzoek is dat er een *dynamiek* bestaat tussen deze drie perspectieven. Professionele actoren, buurtbewoners en jongeren geven in onderlinge interactie vorm en betekenis aan de veiligheid in de wijk.

Om deze dynamiek zichtbaar te maken is de gehanteerde etnografische methode het geschiktst. Volgens Rock (2001, 30) vloeit zij voort uit de symbolisch-interactionistische epistemologie en is het

‘a method that is imbued with many interpretative strands and layers, committed in some measure to reconstructing the actor’s own world-view, not in a lordly way but faithful to the everyday life of the subject.’

## 5 Veldwerk: veiligheidsperspectieven in het Oude Westen

### *Het dubbele gezicht van de wijk*

Het Oude Westen spreekt tot ver buiten Rotterdam tot de verbeelding. De wijk roept verschillende associaties op. Er zijn mensen die hier graag komen vanwege het multiculturele karakter. Al sinds de stadsvernieuwing van begin jaren zeventig is er gewerkt aan 'interetnische tolerantie' (De Jong 1986). Deze mensen hebben voornamelijk een positief beeld van de wijk, omdat zij zich thuis voelen bij het exotische karakter van de bewoners, het winkelaanbod en de festiviteiten. Deze mensen spreken meer over de sociale kracht van de wijk dan over de onveiligheid. Zij maken veel gebruik van de voorzieningen in de wijk, hebben er veel sociale contacten en benoemen de onderlinge verbondenheid en ondersteuning. Een 26-jarige Marokkaanse jongen die bijna heel zijn leven in de wijk woont, verwoordt het als volgt:

'Dus dat was een beetje naarmate ik ouder werd en naar school ging, was het eigenlijk gewoon een prachtige wijk. En ik voelde me thuis en alles was gezellig. Vooral als het zomer is, is het gewoon een groot feest hier. In de winter is het, ja toch wel wat rustiger en in de zomer is iedereen buiten en zoals ik net zeg, dan is het één groot feest: overal gebeuren wel dingen, hier heb je een barbecue en daar heb je een wijkfeest. Ja, een gezellige wijk heb ik het altijd al gevonden. Ja, het is gewoon een relaxte wijk.'

Dat de wijk ook een negatieve reputatie heeft, komt met name door de drugs-criminaliteit, straatprostitutie en jongerenoverlast. Verschillende bewoners geven aan dat deze veiligheidsproblemen zich vooral in de avond en nacht manifesteren. De consument van de exotische winkeltjes en de bezoeker van de culturele festiviteiten maken in dat opzicht weinig mee van deze andere kant van de wijk. Bewoners gaan verschillend om met rondhangende drugsdealers, verslaafden en jongeren: de één ziet ze niet, de ander negeert ze en de volgende gaat de confrontatie met hen aan. Voor de meeste bewoners is de wijk leefbaar: vrijwel niemand wil verhuizen. Hierbij speelt mee dat de veiligheidssituatie de laatste jaren sterk is verbeterd.

### *De wijk en haar culturele diversiteit*

De negatieve associaties met drugs zijn vermengd geraakt met beelden over een concentratie van etnische minderheden in de wijk. De achteruitgang van de wijk wordt aanvankelijk in verband gebracht met de komst van de Surinamers in de jaren zeventig (Buiks 1983) en later de Antillianen en Marokkanen. Dit wordt vooral opgemerkt door mensen die in die tijd niet in de wijk woonden of werkten, maar ook door bewoners die lang voor hun wijk gestreden hebben en moeite hebben met de veranderingen. Daarnaast spreken toezichthouders opmerkelijk vaker negatief over de etnische gemeenschappen in de wijk dan bewoners. Vaak is hierbij ook sprake van negatieve persoonlijke ervaringen. Dit negatieve beeld over etniciteit en criminaliteit wordt binnen de wijk echter niet erkend door mensen

die in deze periode interculturele contacten hadden. Een 57-jarige autochtone bewoner die al enkele decennia in de wijk woont, stelt:

‘Toen kwamen de eerste Surinamers binnen en toen werd het leuker, dan wordt het al gezelliger en dat is eigenlijk altijd in gang gebleven. Want na de Surinamers kwamen de anderen en werd het een gemêleerde wijk en trok een heel groot gedeelte van wat blank niet klopte, trok weg ook, wat ook prettig was, want dat maakte toch een kleine verbetering ... dat de ergste die last hadden van wat er gebeurde, wegtrrokken naar de buitenwijken. Het feit dat het er gekleurd uitziet in allerlei opzichten, dat beviel ze al niet. Dat het wat lawaaieriger was, beviel ze al niet. Maar het had niet echt een verandering ... ik bedoel daar woonden zo veel mensen die last veroorzaakten al, dat het heus niet erger werd, alleen verkleurde het.’

Hiermee wordt gewezen op het feit dat de wijk voor de komst van de etnische minderheden al een plek was waar niet rustig werd gewoond. Het is van oudsher een arbeiderswijk met problemen geweest. Bewoners geven ook aan dat er ook binnen de wijk een onderverdeling bestond van zogenaamd ‘nette’ en ‘asociale’ buurten. De problematisering van de wijk door de komst van niet-westerse bewoners wordt dan ook onjuist geacht. Impliciet zit in dit citaat ook kritiek verborgen op het streven om van de wijk een ‘veilige wijk’ te maken.

#### *Armoede, informaliteit en criminaliteit*

De armoede in het Oude Westen ligt volgens inkomensgegevens van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek ruim boven het gemiddelde van de stad. De wijk blijkt voor sociaaleconomisch zwakkeren een geschikte plek waar zij goedkoop, onder lotgenoten en dichtbij sociale voorzieningen kunnen wonen. De wijk biedt door deze culturele, sociale en economische context dan ook veel mogelijkheden tot informaliteit op de woning- en arbeidsmarkt – in de vorm van illegale overbewing en andere vormen van illegale huisvesting. Deze informaliteit wordt door de bewoners, in tegenstelling tot de lokale overheid die hard optreedt tegen woonfraude en zwart werk, minder geïdealiseerd, zolang zij hier zelf geen last van hebben. Dit ‘overlevingsgedrag’ wordt zelfs door welzijnswerkers, die veel met deze gemarginaliseerde groepen in aanraking komen, als noodzakelijke realiteit gezien. Een 40-jarige medewerkster van een laagdrempelige opvang, merkt hierover op:

‘Ja, schrapen ze het bij elkaar of zorgen ze voor elkaar, of hebben ze dan, dan wordt er weer flink ‘gehosseld’: hebben ze een klusje hier en een klusje daar, maar ook vrouwen die in de prostitutie zitten om toch nog wel wat geld te verdienen. Nou ja, noem maar op. Op allerlei manieren. Ja, en ik vind dat mensen in de wijk daar ook wel aan meewerken. Nou, bijvoorbeeld de kroegen die mensen een uurtje laten schoonmaken, nou ja, allemaal in dat zwarte circuit natuurlijk. Dus het is ook gebruik maken van elkaar. Maar, dat kan hier wel.’

Dit overlevingsgedrag is door de sociaaleconomische samenstelling van de wijk en de concentratie van hulporganisaties in de wijk sociaal, cultureel en historisch verweven met deze locatie. Het zijn niet alleen illegalen, maar soms ook gevestigde autochtone en allochtone bewoners die zich voor langere of kortere tijd in het grijze circuit begeven. Er wordt door verschillende bewoners verteld dat er regelmatig spullen worden aangeboden die 'van de vrachtwagen zijn gevallen', hoe autochtone pandeigenaren voor de stadsvernieuwing verdienen aan mensen die uitgesloten werden van de formele woningmarkt en hoe mensen van allerlei culturele achtergronden geld verdienen in het drugsircuit. Achter de veiligheidsproblemen van de wijk, en het hosselen als een kenmerk van de buurtcultuur, spelen structurele achterstanden duidelijk een rol.

Het Rotterdamse stadsbestuur voert een spreidingsbeleid om etnische en sociaaleconomische concentraties tegen te gaan en probeert in samenwerking met de woningbouwcorporatie de wijk fysiek en sociaal op te krikken ten behoeve van de veiligheidsbeleving. In de veiligheidsindex wordt een causale relatie gelegd tussen veiligheid en de sociaaleconomische status van de wijk. 'Contextgegevens', zoals de economische waarde van woningen, de etnische samenstelling van de bevolking en het percentage uitkeringsgerechtigden, worden in de berekening van het veiligheidsindexcijfer negatief gewogen. De zogenaamde sociale index, een jaarlijkse monitor die voor 30 procent bestaat uit officiële registraties van sociale partners en voor 70 procent uit enquêtegegevens, laat echter zien dat ondanks deze gemiddeld lage sociaaleconomische status van de wijk de sociale verbondenheid en solidariteit er sterk zijn. De wijk scoort in 2010 dan ook maar liefst twaalf plaatsen hoger dan in de veiligheidsindex. De relatief lage sociale huurprijzen spelen, naast de sociale kwaliteit van de wijk, hierbij een belangrijke rol. Voor met name de woningbouwcorporatie en het lokale bestuur vormt dit beperkte financiële kapitaal van de wijk echter een probleem, waarbij de gerapporteerde onveiligheidsgevoelens in de veiligheidsindex goed uitkomen om ook op sociaal vlak in te grijpen. Zo wordt getracht om via de weg van de veiligheid ook economische en sociale doelstellingen te realiseren.

Bewoners en ondernemers worden via het veiligheidsbeleid in toenemende mate geconfronteerd met grote fysieke en sociale ingrepen in hun wijk. Het enthousiasme van politici, de woningbouwcorporatie en andere investeerders wordt niet altijd gedeeld door bewoners en ondernemers. Er heerst eerder scepsis en wantrouwen tegenover machtige partijen die met geld het verschil kunnen maken. Via sloop, renovatie en nieuwbouw worden er plannen gemaakt om de wijk fysiek te verbeteren. In tegenstelling tot de door de bewonersorganisatie afgedwongen verbetering van de woonomstandigheden in de jaren zeventig, worden de recente 'fysieke interventies' top-down ontwikkeld en ingezet. Waar veel bewoners blij zijn met veiligheidsgerelateerde ingrepen in en rond hun woning, zoals camera-toezicht en afgesloten portieken, bestaan er ook klachten over het onderhoud en beheer van de bestaande woningen. Het in toenemende mate inzetten op het aantrekken van nieuwe, kapitaalkrachtige bewoners door het creëren van betere huur- en koopwoningen blijkt dan ook gevoelig te liggen bij de gevestigde bewoners die vrezen op termijn de wijk te moeten verlaten. Maar ook bewoners die meer voldoen aan het gemeentelijke ideaalbeeld van de nieuwe bewoner van het

Oude Westen stellen vragen bij deze *gentrification*, zoals een 59-jarige autochtone bewoner die al dertig jaar in de wijk woont en werkt:

‘Kijk de grondgedachte zal altijd goed zijn hè, van wij willen een rustige woonwijk voor nette mensen. Maar dit is geen rustige woonwijk voor nette mensen. Dit is een woonwijk voor mensen die leven en waar veel jongeren tussen zitten en waar van alles moet gebeuren en waar dealen een klein onderdeel moet zijn van het gegeven hè. Het moet er zijn. Het zal er ook altijd blijven.’

Een vergelijkbare situatie zien we rond de sluiting van meerdere horecagelegenheden met eigenaars en klanten van niet-westerse afkomst. Ambtenaren, medewerkers van de woningbouwcorporatie en bewoners die weinig in deze gelegenheden komen, oordelen negatiever over dit soort voorzieningen dan professionals en bewoners die hier wel gebruik van maken. Uitbaters van dit soort ondernemingen blijken het vaak af te leggen tegen het lokale bestuur, de corporatie en nieuwe kapitaalkrachtigere, meer betrouwbaar geachte ondernemers. Bij een enkele vondst van verboden middelen wordt hun zaak gesloten of worden zij uitgekocht. De perspectieven van deze niet-westerse ondernemers en hun publiek blijven on(der)belicht, mede omdat zij zichzelf nauwelijks laten horen en niet of niet succesvol gebruikmaken van de procedurele middelen om hun belangen te verdedigen.

### *Drugsoverlast*

De drugsproblematiek is voor een groot deel van de bewoners en ondernemers een grote bron van irritatie. In de veiligheidsindex wordt deze interpretatie van drugsoverlast als onveiligheid zwaar aangezet door er een wegingsfactor aan toe te kennen die lager is dan voor geweld en diefstal, maar hoger dan voor bijvoorbeeld inbraak en vandalisme. De lage score op de veiligheidsindex wordt door professionals dan ook verklaard door de grote rol die drugsoverlast speelt in het meetinstrument. De aanwezigheid van dealers, runners en gebruikers in het straatbeeld is een gegeven op en rond vaste plekken in de wijk. Deze aanwezigheid heeft echter een lange geschiedenis. Ook in de jaren zeventig voerden berichten over heroïneoverlast in het Oude Westen al de boventoon (Buiks 1983).

In de jaren negentig ontstaan er in toenemende mate problemen met drugs-panden en wordt nieuwe bestuurlijke wetgeving ontwikkeld om dit soort panden te kunnen sluiten. Verschillende bewoners geven aan dat er in die tijd regelmatig geweld plaatsvond binnen het drugscircuit, terwijl daar volgens politieambtenaren in de laatste jaren weinig sprake meer van is. Er wordt hierbij gewezen op het verschil met enkele wijken in Rotterdam-Zuid (Van der Torre & Hulshof 2000). Bewoners en ondernemers erkennen de effecten van de veiligheidsmaatregelen tegen de drugsoverlast. Het probleem is volgens zowel bewoners als professionals veel minder zichtbaar dan enkele jaren geleden. Dit valt grotendeels te verklaren door de afname van drugsgebruikers op straat, die het gevolg zou zijn van de toegenomen aanpak van overlastgevendende gebruikers. Zij kunnen via de zogenaamde ‘persoonsgerichte aanpak’ worden opgesloten en in zorgtrajecten geplaatst. In dit opzicht is het opvallend dat bewoners zich in de veiligheidsenquête nog steeds

sterk onveilig zeggen te voelen door drugsoverlast. Uit interviews met bewoners valt op dat de meeste bewoners drugspraktijken blijven signaleren, maar dat zij zich er niet onveilig door voelen, omdat ze zichzelf niet als doelwit zien van deze drugsscene. Een 62-jarige bewoonster merkt op:

‘En ik zeg niet dat die mensen die die overlast hebben, dat die overdrijven. Het is niet leuk als jij je voordeur uitkomt en dan ligt er iemand te slapen. Maar ik loop hier ’s avonds over straat. Ik zie wat er gebeurt daar op dat stukje Kruiskade, maar ik ben d’r niet bang. Want ze hebben het niet op mij gemunt. Daar hoeft je niet bang voor te zijn. Het hoort er gewoon bij. En ik zeg niet dat het niet weg moet, maar ik denk dat het alleen maar weg kan als die drugs onder restrictie en onder allerlei bepalingen vrij gegeven worden.’

Vanuit jarenlange ervaring met de drugsproblematiek en de wetenschap dat het moeilijk uit te roeien is, ontwikkelen bewoners en professionals die dagelijks in de wijk werken hun eigen manieren om ermee om te gaan. Er zijn er die gebruikers blijven aansporen hun straat te verlaten en aan dealers non-verbaal laten merken zich niet door hen geïntimideerd te voelen. Bewoners worden opgeroepen om overlastmeldingen te doen, maar velen zijn hiermee gestopt uit teleurstelling over wat hiermee wordt gedaan. Zo lang er geen excessen plaatsvinden in de directe leefomgeving, zoals het eigen portiek, blijken bewoners de betrokkenen met rust te laten. Dit komt vooral omdat men de dealers en gebruikers kent, omdat ze in de wijk wonen of daar dagelijks gezien worden. Zowel persoonlijke relaties en loyaliteiten als compassie spelen hierbij een rol. Daarnaast blijken mensen uit de drugsscene zelf zich zo min mogelijk te bemoeien met willekeurige voorbijgangers en bewoners, omdat men niet wil worden opgemerkt door politie en gemeentelijke toezichthouders. Een welzijnswerkster, die dertien jaar in de wijk werkt, merkt op:

‘Ja, ik ben wel eens lastiggevalen op een nacht. Ja, euh... Daar komt wel bij, ik ben niet zo snel bang, en euh, dat was een verslaafde man die geld van mij wou, denk ik. Maar in ieder geval, ik vond het vervelend. Ik wilde dat ook niet. Toen kwam er iemand anders aan en die heeft hem weggejaagd. En een paar dagen later zag ik die andere man. Dus ik ging naar hem toe om hem te bedanken en toen zegt ie: Mevrouw, dat is puur in m’n eigen belang, want ik deal, ik handel hier, zei die. Niet ik deal, maar ik handel hier. En op het moment dat verslaafden burgers lastig vallen, komt hier weer meer politie. Dus het is puur uit eigen belang dat ik dat doe.’

Dit citaat laat niet alleen zien dat de drugsscene intern gereguleerd is, maar ook dat ze soms tevens reële onveiligheid voortbrengt. Incidenten waarbij sprake is van slachtoffers binnen en buiten de scene dragen bij aan het unheimische gevoel dat bepaalde bewoners alleen al hebben door de zichtbare aanwezigheid van drugsgebruikers, dealers en runners. Deze gevoelens lijken vooral gebaseerd op de aanwezigheid van met name allochtone jongemannen die in de avonduren op straat staan in of rondom horecagelegenheden – die mede daarom bestuurlijk gesloten

worden. Het sluiten van panden, het observeren van personen en het controleren van voertuigen brengt rust in de wijk, maar deze maatregelen worden door bewoners en ondernemers niet ervaren als oplossingen voor de drugsoverlast. Zij zien vooral verplaatsingseffecten naar meer beschutte zijstraten en panden in de wijk. Ook professionals geven aan dat de grip op de problematiek moeilijker wordt vanwege de aanpassingsstrategieën van dealers en gebruikers. Bepaalde bewoners ondersteunen de politie daarom met specifieke wijkpatrouilles, terwijl anderen de overheid verwijten het fenomeen te hebben vergroot door het te willen uitroeien, en weer anderen ondergaan de aanwezigheid ervan gelaten.

### *Jongeren en overlast*

Marokkaanse jongeren worden vaak met de drugsoverlast in de wijk geassocieerd. Ook dit is een mogelijke verklaring voor de oververtegenwoordiging van drugs-overlast en jongerenoverlast in het veiligheidsindexcijfer van het Oude Westen, hoewel verschillende professionals het (Marokkaanse) jongerenprobleem in de wijk relativeren in vergelijking met andere wijken in de stad. De beeldvorming over de jongeren blijkt vooral gebaseerd op hun aanwezigheid rond bepaalde horeca en op straat. De politie observeert hen via cameratoezicht, in burger en tijdens reguliere patrouilles. Criminele en niet-criminele jongeren gaan 'gewoon' met elkaar om, omdat ze met elkaar zijn opgegroeid, elkaar vaak tegenkomen op straat of omdat ze familie van elkaar zijn. Dit wil niet zeggen dat ze de deviante levensstijl niet afkeuren. De meeste jongeren in de wijk volgen een opleiding, lopen stage en hebben een bijbaantje. Dit impliceert echter niet dat alle contacten met criminele leeftijdsgenoten worden stopgezet.

Dit soort insiderinformatie ontbreekt vaak bij bewoners en toezichthouders. Zij worden door de jongeren namelijk op afstand gehouden, waardoor dezen, zeker in groepsverband, snel als een risicogroep worden gelabeld. Hierbij valt op dat de mensen van stadstoezicht en reguliere politieagenten een repressievere houding aannemen, en daardoor vaker in conflict komen met de jongeren, dan buurtagenten die een meer bemiddelende houding etaleren, doordat zij dagelijks in de wijk zijn en de jongeren tot op bepaalde hoogte 'kennen'. De jongeren voelen zich echter door controlemaatregelen als identiteitscontroles vaak per definitie als verdachte aangemerkt, waarbij zelfs hoogopgeleide jongeren een negatief gevoel hebben over alles wat met politie en toezicht te maken heeft. Velen hebben ervaring met beledigende opmerkingen en een autoritaire houding van politieagenten en andere toezichthouders. Jongeren hebben daarom niet het gevoel dat de politie er is voor hun veiligheid. Een 21-jarige Marokkaanse jongen stelt:

‘Terwijl, ik begrijp niet: hoe kan je overlast veroorzaken waar je woont zeg maar? Hoe kan je daar hangen? Je woont daar. Dan komt een of ander dom mens, komt uit een andere stad en die krijgt ingefluisterd van: Hé, die jongens moeten daar weg, want het is overlast. En die gaan ze dan daar proberen weg te jagen. Nou hebben ze die junkies, die hebben ze weggehaald en daar hebben ze ook iets van tien jaar op gedraaid: politie extra uren, junkies wegjagen en oppakken, weet ik veel. Dealers, daar zijn ze echt iets van tien jaar mee bezig geweest of zo en nu willen ze denk ik hetzelfde doen met de jongeren.’

Het negatieve beeld dat bepaalde toezichthouders hebben van jongeren, is ook een uitvloeisel van hun controlerende taak, waardoor goede contacten met jongeren worden bemoeilijkt. Deze negatieve wisselwerking bleek op een ronde door de wijk met twee geüniformeerde buitengewoon opsporingsambtenaren, waarbij twee jongens bij een grote blinkende zwarte auto zonder parkeerkaartje stonden. Deze verzochten te wachten een bekeuring uit te schrijven, omdat de eigenaar van de auto geld aan het pinnen zou zijn. De parkeerwachten besloten te wachten en even later kwam een jongen van begin twintig met een buitenlands uiterlijk de hoek om. Nog voordat de jongen bewogen kon worden om alsnog een parkeerkaartje te kopen, schold hij hen uit voor 'oetlul' en liep weg zonder op of om te kijken. Dit soort interacties beïnvloeden de percepties van toezichthouders van jongeren.

Sommige bewoners hebben slechte ervaringen met groepen jongeren op straat, maar voelen zich er niet direct onveilig door. In de meeste gevallen is er eerder sprake van irritatie, wanneer het gaat over geluidsoverlast, uitdagend gedrag en seksistische opmerkingen. Er zijn echter ook bewoners die slachtoffer zijn geworden van jongeren. Helemaal willekeurig is dit slachtofferschap meestal niet. Het lijkt er vaak op dat de eigen offensieve of agressieve houding hen in conflict heeft gebracht met de jongeren. Hoewel dergelijke conflicten zeer incidenteel voorkomen, wordt de kans op slachtofferschap vooral door bepaalde oudere bewoners als zeer reëel gepercipieerd. Een 40-jarige maatschappelijk werker hoort regelmatig van haar doelgroep:

'... heel veel heeft te maken met euh, met het idee dat er een dreigende werking uitgaat van zo'n groep. Terwijl ze het zelf niet eens zo aan den lijve ervaart, zeg maar in de zin van geweld, wel van overlast. Kijk bijvoorbeeld het buurthuis, daar zijn weet ik niet hoe vaak de ramen ingegooid en euh, veel gedonder. En ik denk dat mensen dat, ja, hoe moet ik dat nou zeggen, bijna ervaren als lichamelijk geweld.'

Bewoners die direct contact hebben met de jongeren in de wijk relativiseren de problemen. Volgens hen kan er best wat meer tolerantie worden betracht: iedereen is immers jong geweest. Dit zijn meestal mensen die de sociale vaardigheden hebben om jongeren op de juiste manier aan te spreken of die professionele ervaring met hen hebben. Zij staan dicht bij de 'risicogroep', waardoor zij de mogelijkheden hebben om ook andere kanten van deze jongeren te zien. Zij pleiten hierdoor eerder voor sociaalpreventieve ondersteuning dan voor meer controle en repressie. Zelf geven deze jongerenwerkers aan dat ze moeten werken met jongeren die zich regelmatig vervelend gedragen en dat zij zich hierdoor in een spagaat gedwongen voelen, omdat zij enerzijds regels moeten stellen en anderzijds de jongeren ook niet kwijt willen raken. Daarnaast plaatsen maatschappelijk werkers de gedragsproblemen van de jongeren in het kader van persoonlijke, familiale en maatschappelijke tekortkomingen. De jongeren in de wijk hebben op hun beurt niet de neiging zich tegen negatieve beeldvorming te verdedigen.

### *Beleid en diversiteit*

De hierboven beschreven ambivalentie, diversiteit en dynamiek van de wijk wordt in grote lijnen onderschreven door de *streetlevel bureaucrats*. Zij kennen de bewoners die afgewogen kijken naar de problemen in hun wijk met naam en toenaam. Dit betekent echter niet dat het eendimensionale beeld van een onveilige wijk dat uit de veiligheidsindex opdoemt, zou moeten leiden tot een heroverweging van het meetinstrument. Twee ervaren hoge veiligheidsambtenaren geven aan:

‘Nee, nee, nee. Ik twijfel niet over die index. Ik bedoel, ik vind het goed dat we er ooit mee begonnen zijn om in ieder geval een keer een handvat te hebben, want daar waren we namelijk allemaal aan toe. En dat handvat, dat hanteren we nu inmiddels al jaren, dus als je dat jaren volgt, dan zegt dat ook echt iets. Nee, dat vind ik prima. Dat zegt ons weer iets. Aan de andere kant ben ik ook wel eens geneigd om te denken van: het zou het Oude Westen heel erg helpen als er dit jaar een zes uit komt. En waarom? Dat heeft alles met het imago te maken. Dan is het Oude Westen namelijk niet meer zo’n probleem en dan zal je ook zien dat het Oude Westen niet meer zo’n probleem is. Omdat de veiligheidsindex dat ook nog eens zegt.’

De opvatting dat het meetinstrument ontwikkelingen zichtbaar maakt, wordt geïnterpreteerd als winst, zij het vooral bij gebrek aan een (beter) alternatief. Tegelijkertijd wordt erkend dat een positief veiligheidsindexcijfer een doel op zichzelf is geworden, omdat het een grote invloed heeft op de beeldvorming, los van wat het daadwerkelijk representeert. Tegelijkertijd wordt tussentijdse aanpassing van het instrument door hen onmogelijk geacht, omdat het instrument in alle wijken hetzelfde wordt toegepast en de onderlinge vergelijkbaarheid prioriteit heeft.

‘Nee, je moet de methodiek niet veranderen. Als je met rust bij voetbal met 3-0 achterstaat en ik hef ineens de buitenspelval op. Dus in de tweede helft, ik heb tien keer buitenspel gestaan, ik wijzig de spelregels, dan ben ik ongehoorzaam. We snappen dat we met de veiligheidsindex een aantal dingen missen. Maar je kunt niet halverwege de spelregels veranderen, want dan krijg je het politieke verwijt dat je je goede score behaalt door de regels naar je hand te zetten.’

Ambtenaren lijken vaak sterk gebonden aan het keurslijf van het veiligheidsbeleid. Aangezien ze zelf ook afgerekend worden op grond van deze index zijn ze ook niet in de positie om wijzigingen aan te kaarten. Daarnaast geeft de veiligheidsindex hun ook de legitimatie om tegen veiligheidsproblemen op te treden, omdat bewoners en registraties aangeven dat het problemen *zijn*. Een pervers effect van de zoektocht naar onveiligheidsgevoelens is dat mensen die werken rond veiligheid ook belang hebben bij het voortbestaan van een bepaalde mate van onveiligheid, omdat hun baan ervan afhangt. Zo ontstaat een situatie waarin mensen die hard werken aan de verbetering van de veiligheid worden opgehangen

aan een meetinstrument dat slechts een beperkt zicht biedt op de diversiteit aan betekenisgeving in een wijk als het Oude Westen.

## 6 Analyse van de data

Het voorbeeld van het Oude Westen laat goed zien welke beperkingen er kleven aan de veiligheidsindex als meetinstrument. De wijk scoort vanaf het begin van de jaarlijkse veiligheidsmeting het laagst van de stad en lijkt na enkele jaren van relatieve stijging de laatste jaren te stagneren op een voor het stadsbestuur onacceptabel laag niveau. Aan de hand van gesprekken, observaties en participatie in de wijk hebben we bekeken waar dit mogelijkster door wordt veroorzaakt. Uit de analyse van onze data blijkt dat de veiligheid voor de diverse actoren die in de wijk actief zijn verschillende betekenissen heeft. Deze heterogeniteit komt echter niet terug in het veiligheidsindexcijfer en er blijkt zelfs sprake van vertekening.

Zo geeft het stadsbestuur in de laatste rapportage aan dat het negatieve indexcijfer voor de wijk veroorzaakt wordt door een blijvend lage subjectieve score, aangezien uit de (objectieve) registraties van verschillende diensten als de brandweer en de politie blijkt dat het wel degelijk beter gaat in de wijk. Daarnaast worden factoren als de etnische diversiteit, het grote aandeel sociale woningbouw en een gemiddeld lage sociaaleconomische status van de bevolking in de veiligheidsindex negatief gewaardeerd, waardoor de wijk automatisch een lager indexcijfer krijgt. Interviews in de wijk leren echter dat lang niet alle bewoners deze kenmerken negatief waarderen. Dit wordt niet alleen erkend door mensen die afhankelijk zijn van dit soort wijken door hun persoonlijke omstandigheden, maar ook door bewoners en ondernemers die het er goed hebben en zelfs door professionals die met dit meetinstrument werken.

In de veiligheidsindex worden vooral onveiligheidsgevoelens gemeld rond drugs en jongeren. Hierbij blijkt het vooral te gaan om ervaren overlast en in veel mindere mate om feitelijk slachtofferschap. Uit interviews blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen de perceptie van jeugd- en drugsoverlast. Die komen niet terug in de veiligheidsindex, omdat daarin geen plaats is voor een *toelichting* op onveiligheidsgevoelens en de vragen uitsluitend gericht zijn op de *aanwezigheid* van dergelijke gevoelens. Op deze manier weten we nog steeds niet *waarom* een bewoner zich veilig of onveilig voelt en blijft het onduidelijk waar beleidsmatig op ingegrepen moet worden om deze gevoelens te verbeteren.

De gelaagdheid van de percepties van de wijkveiligheid wordt ook erkend door de verschillende professionals die in de wijk werken. Zo beoordelen welzijnswerkers het informele karakter van de wijk positiever dan ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van criminaliteit en overlast. De mate waarin professionals zich kunnen identificeren met de groepen die als potentiële risico's worden beschouwd, en het type contact dat zij met die groepen hebben, bepaalt in belangrijke mate hoe zij naar het Oude Westen kijken. De voorkeur voor een bepaald type interventie weerspiegelt dan ook vaak het belang dat zij vertegenwoordigen in de wijk. De partijen die de wijk fysiek en sociaal willen 'upgraden' hebben daarbij een heel andere agenda dan de mensen die de wijk zien als een

laagdrempelige en informele opvangplek voor bevolkingsgroepen met minder sociaal en economisch kapitaal.

Ten slotte weerspiegelen ook de perspectieven van jongeren alternatieve betekenissen van veiligheid. Zij worden regelmatig als potentiële risicogroep beschouwd door die bewoners die weinig contact hebben met jongeren in de wijk en door die professionals die toezicht houden in de wijk en regelmatig met de jongeren botsen. Een groot deel van de jongeren voelt zich vooral *slachtoffer* van de veiligheidsmaatregelen in de wijk. Zelfs welzijnswerkers, die begripvol zijn omdat zij de problemen van de jongeren van dichtbij kennen, worden door de meeste jongeren met scepsis bekeken. De veiligheidsbeleving van jongeren wordt door deze negatieve wisselwerking met andere actoren beïnvloed. Jongeren blijken de veiligheidsproblemen in de wijk ook minder te problematiseren, omdat zij eraan gewend zijn geraakt, de avontuurlijke kanten ervan waarderen en veiligheid ervaren van het sociale netwerk van vrienden en bekenden op straat.

## 7 Wanneer beelden voor realiteit worden gehouden

De bevindingen uit dit onderzoek brengen ons tot een aantal conclusies ten aanzien van de kwantitatieve benadering van veiligheid in de veiligheidsindex. In het streven Rotterdam veiliger te maken, past het ontwikkelen van instrumenten zoals de veiligheidsindex. De winst voor beleid en bestuur, om op deze wijze de ontwikkeling van de veiligheidssituatie sinds 2002 in kaart te kunnen brengen, overvleugelt op dit moment echter de nadelige effecten die het heeft op een wijk als het Oude Westen. Onveiligheidsgevoelens worden zo min mogelijk geïnterpreteerd en zo veel mogelijk vooraf ingekaderd om een zo eenduidig mogelijk beeld te creëren waar beleidskeuzes op kunnen worden gebaseerd. Doordat de index niet alleen wordt gebruikt als meetinstrument maar ook als politiek sturingsinstrument krijgt het ingrijpen op basis van het veiligheidsbeeld dat eruit opdoemt, reële effecten. Dit is een mooi voorbeeld van het bekende Thomas-theorema: 'if men define things as real, they are real in their consequences.' De wijk wordt fysiek getransformeerd, jongeren worden als risicogroep benaderd en drugsoverlast wordt nog intensiever aangepakt, en dit alles zonder het af te stemmen op de diversiteit van betekenissen van veiligheid. Het Oude Westen blijft dan ook vooral in *subjectieve* zin laag scoren in de opeenvolgende veiligheidsrapportages, ondanks allerlei investeringen in de wijk en ondanks de wetenschap dat de veiligheid volgens de meeste bewoners, ondernemers en professionals al sterk verbeterd is in vergelijking met een aantal jaar geleden.

De keuze om binnen het veiligheidsbeleid geen ruimte te laten voor diversiteit en interpretatie maakt, tezamen met de impliciete vooronderstellingen over sociaal-economisch zwakkere wijken, dat de vooruitgang in de wijkveiligheid niet duidelijk naar voren komt in het indexcijfer van het Oude Westen. De methodologische keuzes achter de veiligheidsindex en het veiligheidsbeleid geven dan ook vorm aan een streven om veiligheidsrisico's in kaart te brengen en aan te pakken volgens een heel specifiek ambtelijk perspectief op veiligheid. Dit bestaat uit het ontwikkelen van een wijk met een culturele en sociaaleconomische mix om de zekere

en onzekere risico's op onveiligheid te verkleinen. Alternatieve beelden en betekenissen worden hierdoor minder zichtbaar, waardoor bewoners zich soms niet herkennen in de uitkomsten van de veiligheidsindex. Als bewoners werkelijk de toetssteen zijn van het veiligheidsbeleid dan ligt het voor de hand dat de verschillende perspectieven op veiligheid ook tot uitdrukking komen in het beleid.

Op basis van etnografisch veldwerk in de wijk hebben wij dat proberen te doen door drie perspectieven (bewoners, professionals en jongeren) te onderscheiden. Dit onderscheid laat zien dat er zeer verschillend gedacht wordt over de veiligheid van het Oude Westen en de maatregelen die in dit kader worden genomen. Het sociaaleconomisch transformeren van een wijk die vooral door bestuurders en beleidsmakers onveilig wordt geacht, is in dit kader het meest opvallend. Het feit dat een deel van zowel de bewoners, de jongeren als met name de professionals uit de welzijnssector zich hier niet in herkennen, pleit voor een nadere analyse van de betekenisgeving aan veiligheid. Het thema 'veiligheid' gebruiken om andere, stedenbouwkundige en sociaaleconomische maatregelen te kunnen nemen is bestuurlijk oneerlijk en het doet geen recht aan de sociale, culturele, economische en historische kenmerken van een wijk als het Oude Westen. De Amerikaanse criminoloog Simon (2007) heeft erop gewezen dat een dergelijk 'governing through crime' uiteindelijk tot een angstige, minder leefbare samenleving leidt.

## Literatuur

- Brink, G. van den (2007) *Prachtwijken?! Mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Buiks, P.E.J. (1983) *Surinaamse jongeren op de Kruiskade*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Bunt, H.G. van de, R. van Swaaningen (2004) Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement. In: E. Muller (red.) *Veiligheid; studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Deventer: Kluwer, 661-673.
- Deklerck, J. (2006) Onveiligheid integraal aanpakken: de preventiepiramide. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 5(3), 19-37.
- Emerson, R., R. Fretz & L. Shaw (1995) *Writing Ethnographic Fieldnotes*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gemert, F. van (1998) *Ieder voor zich: kansen, cultuur en criminaliteit van Marokkaanse jongens*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Goris, P. (2000) *Op zoek naar de krijtlijnen van een sociaal rechtvaardige veiligheidszorg: Analyse van relaties tussen professionele actoren in het kader van een geïntegreerde preventieve aanpak van veiligheidsproblemen in achtergestelde woonbuurten*. Proefschrift Katholieke universiteit Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid.
- Haan, W. de (1989) *Structurele determinanten van onveiligheid: Trendrapport uitgebracht in het kader van het onderzoeksprogramma Stedelijke netwerken*. Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen.
- Jones, T. & T. Newburn (2007) *Policy Transfer and Criminal Justice: Exploring US influence over British Crime Control Policy*. New York: Open University Press.
- Jong, W. de (1986) *Inter-etnische verhoudingen in een oude stadswijk: factoren van invloed op etnische tolerantie*. Delft: Uitgeverij Eburon.

- Jong, J.D. de (2007) *Kapot Moeilijk. Een etnografisch onderzoek naar opvallend delinquent groepsgedrag van 'Marokkaanse' jongens*. Amsterdam: Aksant.
- Kelling, G.L. & C.M. Coles (1996) *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities*. New York: Free Press.
- Marks, P. & A. van der Sluis (2006) Laat vertrokken en toch op tijd? Lokaal veiligheidsbeleid in Antwerpen, een voorlopige stand van zaken. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 5(4), 5-18.
- Merry, S.L. (1981) *Urban Danger: Life in a Neighborhood of Strangers*. Philadelphia: Temple University Press.
- Moors, H. (2008) Moslimradicalisme en probleemwijken: over bestuurlijke amnesia en het geheugen van beleid. In: H. Moors & B. Rovers (red.), *Geloven in veiligheid: Tegen-draadse perspectieven*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 13-71.
- Rock, P. (2001) Symbolic Interactionism and Ethnography. In: P. Atkinson, A. Coffey, S. Delamont, J. Lofland & L. Lofland (eds.) *Handbook of Ethnography*. London: Sage Publications Ltd, 26-38.
- Simon, J. (2007) *Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford: Oxford University Press.
- Swaaningen, R. van (2008) Sweeping the street: civil society and community safety in Rotterdam. In: J. Shapland (red.), *Justice, Community and Civil Society: a contested terrain across Europe*. Cullompton: Willan, 87-106.
- Tops, P. (2007) *Regimeverandering in Rotterdam: hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas.
- Torre, E.J. van der & M.H.M. Hulshof (2000) *Een drugsscene op Zuid (de Millinxbuurt): Een model voor de strategische analyse van drugsscenes*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Werdmolder, H. (1990) *Een generatie op drift: de geschiedenis van een Marokkaanse randgroep*. Arnhem: Gouda Quint.
- Wilson, J.Q. & G. Kelling (1982) Broken Windows: the police and neighbourhood safety. *Atlantic Monthly*, 249(3), 29-38.