

Is digitale buurtpreventie een goed instrument voor burgeropsporing?

Jossian Zoutendijk & Krista Schram

Dit artikel behandelt de invloed van digitale buurtpreventie op criminaliteit. Het vaak veronderstelde positieve effect op het aantal aanhoudingen laat zich niet zien. Toch is het aannemelijk dat digitale buurtpreventie criminaliteit vermindert. Door middel van sociale controle wordt de gelegenheid voor criminaliteit beperkt en worden criminele handelingen verstoord. Dit blijkt uit recente literatuur en bevindingen uit eigen onderzoek: een 'realist evaluation' waarin professionals en deelnemers van digitale buurtpreventiegroepen in Rotterdam is gevraagd naar hun perceptie van de werkzaamheid van dit middel. Het onderzoek biedt aanknopingspunten waarmee de werkzaamheid kan worden vergroot.

1 Inleiding

Digitale buurtpreventie is heel snel groot geworden. Nog maar een paar jaar geleden, in 2014, werden de eerste contouren wetenschappelijk zichtbaar in een overzichtsstudie van het WODC naar burgerparticipatie in het domein van sociale veiligheid (Van der Land, Van Stokkom & Boutellier, 2014). Naast diverse initiatieven zoals Bel je Buren, de Overvalapp, SMS Netwerk Molendijk en e-mailnetwerk Rozendaal, die in retrospect als voorlopers van digitale buurtpreventie kunnen worden gezien, werd geconstateerd dat technologie als WhatsApp steeds vaker gebruikt wordt op het gebied van toezicht, maar ook gebruikt kan worden voor signalering en opsporing. Twee jaar later noemen Bervoets, Van Ham en Ferwerda (2016: 17) in een studie naar burgerinitiatieven in veiligheid WhatsApp-groepen 'zeer in de mode'. En in 2019 gaven bijna alle gemeenten in landelijk onderzoek van Lub te kennen dat ze weten dat burgers aan digitale buurtpreventie doen binnen hun gemeentegrenzen. Waar een aantal jaar geleden nog moest worden uitgelegd wat WhatsApp is,¹ doet inmiddels 84% van de Nederlandse bevolking boven de 12 jaar aan het uitwisselen van tekstberichten via sociale media – waarbij WhatsApp erg populair is. Vooral onder mensen in de leeftijd van 65 tot 75 jaar is het percentage sterk gestegen: van 25% in 2014 tot 70% in 2019 (CBS, 2020). Het 'untapped potential of citizens that need information on a specific time and place to be able to assist the police' dat Meijer (2014) consta-

- 1 'WhatsApp verwijst naar software die op mobiele telefoons – smartphones – kan worden geïnstalleerd. Met de software kunnen berichtjes worden verstuurd zoals bij SMS, met het verschil dat WhatsApp (nagenoeg) gratis is. Voordeel is dat met de software ook zogeheten groepen kunnen worden aangemaakt zodat elk groepslid berichten kan verzenden die direct door ieder ander lid kunnen worden gelezen' (Bervoets, 2014: 12-13).

teerde in empirisch onderzoek naar coproductie in veiligheid, is nu aangeboord door digitale buurtpreventie.

Veelal door middel van zelf opgerichte WhatsApp-groepen, maar soms ook via speciale burenapps als Nextdoor of Veiligebuurt, werken burgers aan de veiligheid in hun wijk. Ze houden elkaar op de hoogte van onveilige of verdachte situaties of proberen die te voorkomen. Van digitale buurtpreventie wordt een positief effect verwacht op de veiligheid. Het geloof dat deelname leidt tot een vermindering van criminaliteit is een belangrijke beweegreden voor potentiële deelnemers, blijkt uit recent Nederlands kwantitatief onderzoek (Schreurs, Franjkić, Kerstholt, De Vries & Giebels, 2020). In hoeverre deze verwachting in de praktijk wordt waargemaakt, is echter minder duidelijk. Met dit artikel onderzoeken wij de vraag of deze groepen een goed middel vormen voor burgeropsporing. We kijken dus hoofdzakelijk naar digitale buurtpreventie als instrument om criminaliteit tegen te gaan.

2 Eerder wetenschappelijk onderzoek

Nederlandse studies hebben verschillende uitkomsten opgeleverd over de effectiviteit van digitale buurtpreventie. Studies van Van der Land et al. (2014) en Bervoets (2014) beschrijven de eerste, rooskleurige indrukken van WhatsApp-groepen in Ede, zij het in een verschillend deel van de stad. Volgens betrokkenen die Van der Land et al. spraken, daalt de criminaliteit door de groepen. Bervoets meldt dat WhatsApp-groepen meermaals leidden tot ronde strafzaken en het voorkomen van inbraak door verhoogde alertheid bij burgers. Een onderzoek dat veel aandacht heeft gekregen in het veiligheidsveld is dat van Akkermans en Volvaard (2015). Zij onderzochten specifiek één vorm van criminaliteit: woninginbraak. Zij constateerden dat na de start van buurt-WhatsApp-groepen in Tilburg het aantal woninginbraken met ongeveer 40% afnam, terwijl het aantal 112-meldingen van verdachte situaties en gewelds- en vermogensdelicten met zo'n 20% steeg (Volvaard, 2016). Akkermans en Volvaard (2015) suggereren dat drie mechanismen daaraan mogelijk ten grondslag hebben gelegen: een afschrikwekkend effect voor inbrekers, een verhoogde alertheid en meldingsbereidheid, en een toename van preventiemaatregelen. Voor een goed begrip van de effecten wijzen Mehlbaum en Van Steden (2018) er overigens op dat Tilburgse buurt-WhatsApp-groepen onderdeel waren van een veelomvattender pakket aan maatregelen: 'De (gepercipieerde) invloed van WhatsApp-groepen doet zich in Tilburg dus gelden binnen een breder offensief tegen criminaliteitsproblemen' (Mehlbaum & Van Steden, 2018: 54). Het gemeten effect gaat echter in de tijd gezien gelijk op met de introductie van de buurt-WhatsApp-groepen (Akkermans & Volvaard, 2015). In later onderzoek is dit positieve effect niet teruggevonden. Zelf deden Mehlbaum en Van Steden (2018) onderzoek naar de opbrengsten van zes buurt-WhatsApp-groepen in vier gemeenten. Uit rondetafelgesprekken met beheerders, bewoners en wijkagenten en een analyse van de meldingen concluderen zij dat er niet zozeer sprake is van repressieve werking, maar eerder van een preventieve werking. Onderzoek naar het effect op criminaliteit is dus niet eensluidend.

2.1 Digitale buurtpreventie onder vuur

Met het oog op de onduidelijkheid rondom het effect op criminaliteit, is het des te belangrijker om de balans in de gaten te houden. Wegen eventuele positieve effecten wel op tegen mogelijke ongewenste (bij-)effecten? Een aantal studies wijst op de negatieve effecten van digitale buurtpreventie. Deelname aan digitale buurtpreventiegroepen kan negatieve gevolgen hebben voor de veiligheidsbeleving, blijkt uit onderzoek van Pridmore et al. (2018). Zij hielden enquêtes in zes Rotterdamse buurten, aangevuld met interviews met groepsbeheerders, professionals en deelnemers. Met name doordat men meer bedreigingen waarnam en zich daar ook bewust van werd, bleek de veiligheidsbeleving te (kunnen) dalen. Ook de gepercipieerde effectiviteit van de groep en het vertrouwen in de politie zijn van invloed op de veiligheidsbeleving (Pridmore et al., 2018).

Digitale buurtpreventie kan ook stigmatisering en racisme in de hand werken (Pridmore et al., 2018; Lub & De Leeuw, 2019). Zo geven Mehlbaum en Van Steden (2018) het voorbeeld van een digitale buurtpreventiegroep die alleen maar Poolse kentekens aan elkaar doorgaf. Volgens Lub en De Leeuw (2019) is dit risico van het profileren van deviante groepen vooral groot in objectief veilige wijken. Lub (2019) noemt ook het effect van doorgeschoten sociale controle. Overijverige vrijwilligers die bijvoorbeeld zelfstandig een buurtonderzoek instellen, wat niet door alle buurtbewoners op prijs wordt gesteld. Dit kan de privacy schenden van mensen die argwaan wekken bij deelnemers van digitale buurtpreventie en leiden tot *naming and shaming* (Van Stokkom & Bervoets, 2017; Pridmore et al., 2018). Dennis (2008) waarschuwde al voor *virtual vigilantism*, oftewel eigenrichting: deelnemers die op eigen houtje een vermeende dader aanpakken.

Larsson (2017) onderzocht wat 'iets verdachts melden' nu werkelijk inhoudt en redeneert dat initiatieven die daarop gebaseerd zijn, wantrouwen normaliseren. Deelnemers van dergelijke initiatieven wegen alles af tegen het 'normale', waardoor verdenkingen en angst jegens het afwijkende of het onbekende een steeds groter deel uitmaken van hun dagelijks leven. Het bezwaar van Terpstra (2016) lijkt hier enigszins op. Hij stelt dat onderzoek de ernstigste nadelige gevolgen van burgerparticipatie nog niet aan het licht brengt. Onderzoekers zijn volgens Terpstra geneigd mee te gaan in het perspectief van de overheid, waardoor ze vooral de goede voorbeelden tegenkomen en niet de 'boze burgers' die met populisme en polarisatie teweegbrengen dat bepaalde groepen en personen uitgesloten worden, die angst veroorzaken en de neiging doen ontstaan om zich voor elkaar af te sluiten. Een zorg die Reynald (2019) en Dixon (2018) delen. Burgerparticipatie in veiligheid is daarom niet de beste basis voor een open, tolerante en inclusieve samenleving, aldus Terpstra (2016).

3 Een onderzoek in Rotterdam

Ook in Rotterdam zijn digitale buurtpreventiegroepen als paddenstoelen uit de grond geschoten. Veel groepen ontstaan op eigen initiatief van bewoners, maar de gemeente richt zelf ook appgroepen op in het kader van de aanpak van *high impact crimes*. Bijzonder aan Rotterdam is dat naast WhatsApp, de app Veiligebuurt veel

wordt gebruikt, doordat de gemeente die een tijdlang promootte. Veiligebuurt is een app die speciaal gemaakt is voor buurtpreventie, die in 2018 landelijk 200.000 gebruikers telde (Kokkeler, Van der Minne, Suijkerbuijk, Gailliaert & De Beer, 2018). Deelnemers kunnen zich aanmelden en worden op basis van post-code automatisch in een straat- en wijkgroep geplaatst. Het grootste verschil met WhatsApp is verder dat deelnemers anoniem, zonder zichtbaar telefoonnummer, kunnen deelnemen en dat per melding een bericht wordt aangemaakt met locatie en details, waarop andere deelnemers kunnen reageren.² WhatsApp kent alleen de gespreksfunctie, waardoor meldingen en reacties niet gegroepeerd kunnen worden. Net als in andere gemeenten (Lub, 2019) was in Rotterdam weinig bekend over effecten en werking van digitale buurtpreventie.

3.1 *Realist evaluation*

In de opzet van het onderzoek in Rotterdam is gekozen voor de methode van 'realist evaluation' van Pawson en Tilley (2004). Zij noemen beleid de vleesgeworden theorie, die begint in de hoofden van beleidsmakers om daarna in de handen van uitvoerders te belanden. In tegenstelling tot de klassieke evaluatie wordt met deze benadering daarom niet alleen gekeken naar de uitkomsten van een maatregel of interventie, maar ook naar ideeën en verwachtingen van beleidsmakers: de zogenoemde *black box*. Dat is meteen ook de eerste stap van de *realist evaluation*: het in kaart brengen van de werkzame mechanismen waarlangs een uitkomst bewerkstelligd moet worden. Deze verzamelde gedachten omtrent de werking van een maatregel of interventie wordt de beleidstheorie genoemd of, in de woorden van Pawson en Tilley, een *theory of change*.

Deze *change* komt tot stand door de wil en het medewerken van de mensen op wie het beleid uitwerking heeft. Dit heeft grote gevolgen voor de manier waarop beleid geëvalueerd wordt. In een klassiek (medisch) experiment wordt puur de behandeling onderzocht. Menselijke inbreng wordt uitgebannen door gebruik van placebo's en dubbelblind testen. Maar beleid werkt juist alleen máár door menselijke inbreng. Bij het evalueren is het daarom cruciaal om te begrijpen wat het beleid betekent voor subjecten, de mensen die ermee werken en erdoor geraakt worden.

De *realist evaluation* werkt met het CMO-model: context, mechanismen en uitkomsten (*outcome*) staan centraal. Als de werkzame mechanismen in kaart zijn gebracht, wordt gekeken naar de context, oftewel welke factoren van invloed kunnen zijn op de werking van het beleid. Wat in de ene sociale omgeving werkt, kan ergens anders totaal andere effecten hebben. Vervolgens wordt gekeken naar de uitkomsten van het beleid: de bedoelde en onbedoelde effecten, en onder welke omstandigheden die plaatsvonden. Kort gezegd, geeft de *realist evaluation* niet zozeer antwoord op de vraag 'werkt het?', maar op de vraag: 'wat werkt voor wie en onder welke omstandigheden?' (Pawson & Tilley, 2004).

2 Zie ook Eysink Smeets, Schram, Elzinga & Zoutendijk (2019).

3.2 *Beleidstheorie reconstrueren*

Aan de hand van beleidsstukken als kadernota's en actieplannen trachtten wij te achterhalen vanuit welke verwachtingen de gemeente Rotterdam digitale buurtpreventie promoot, faciliteert en initieert. Toen bleek dat daar weinig over op papier stond, hebben wij semigestructureerde interviews afgenomen met zeven sleutelpersonen uit de ambtelijke en bestuurlijke organisatie. Zij werden geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij digitale buurtpreventie in Rotterdam. Vier van hen waren in de uitvoering betrokken; drie initieerden digitale buurtpreventiegroepen en beheerden deze en de vierde behandelde aanvragen van bewoners voor het plaatsen van WhatsApp-buurtpreventieborden in hun buurt. Twee geïnterviewde ambtenaren stonden wat meer op afstand. Zo namen we interviews af met een programmamanager van wijkveiligheidsactieprogramma's en een accounthouder veiligheid. Tot slot interviewden wij een voormalig wethouder die zich had ingezet voor het beter organiseren en faciliteren van digitale buurtpreventie in de stad en die ook de app Veiligebuurt promootte. Met de interviews brachten we in kaart hoe deze sleutelpersonen binnen de gemeente dachten over de effecten die met digitale buurtpreventie gerealiseerd kunnen worden en volgens welke mechanismen die effecten tot stand worden gebracht.

3.3 *Tien gevalsstudies*

Om de mechanismen met verschillende contextfactoren te kunnen vergelijken, is gekozen voor appgroepen die actief zijn in uiteenlopende buurten verspreid in de stad: buurten die verschillen in bevolkingssamenstelling, veiligheidssituatie en mate van sociale cohesie. Daarnaast is ervoor gekozen zowel groepen in het onderzoek te betrekken die gebruikmaakten van WhatsApp, als groepen die de eerder genoemde Veiligebuurt-app gebruikten. Omdat geen overzicht beschikbaar was van digitale buurtpreventiegroepen in Rotterdam, hebben we via ons netwerk en dat van de bij het onderzoek betrokken ambtenaren een overzicht gemaakt van de groepen die bij ons en bij hen bekend waren. Dit overzicht is als basis gebruikt voor het trekken van een gemakssteekproef, waarbij we geselecteerd hebben op verschillen in de zojuist genoemde kenmerken. Bij de Veiligebuurt-groepen speelde het deelnemersaantal ook een rol; we maakten een selectie uit de grootste groepen op buurtniveau. De tien groepen die uiteindelijk aan een gevalstudie zijn onderworpen, kunnen als volgt ingedeeld worden:

- vier groepen geïnitieerd door bewoners zelf, waarvan drie aangesloten bij de landelijke stichting WhatsApp Buurtpreventie (WABP) en één groep die nergens aan gelieerd is en bredere sociale doeleinden heeft;
- vier groepen geïnitieerd door de gemeente in het kader van de aanpak van *high impact crimes*, waarvan drie gebruikmaakten van WhatsApp en één van de Veiligebuurt-app;
- twee Veiligebuurt-groepen die geen initiator of beheerder kenden. Deelnemers meldden zich individueel aan (eventueel naar aanleiding van een (gemeentelijke) publiciteitscampagne) en zijn vervolgens automatisch ingedeeld op basis van postcode.

In elke gevalsstudie spraken wij de beheerder van de digitale buurtpreventie-groep, deelnemers, niet-deelnemers en professionals die bij de appgroep betrokken waren. Bij de acht groepen die een beheerder kenden, speelde de beheerder ook een rol in het werven van respondenten onder deelnemers, niet-deelnemers en professionals. Hij of zij plaatste een oproep tot deelname aan het onderzoek in de groep en benaderde hen vaak ook telefonisch. In de twee Veiligebuurt-groepen zonder beheerder plaatsten wij zelf een oproep. De respons in deze groepen was lager. In totaal zijn 71 respondenten geïnterviewd. Aan de hand van de gereconstrueerde beleidstheorie stelden wij vragen over hun perceptie ten aanzien van de effecten van digitale buurtpreventie en de mechanismen die daaraan ten grondslag lagen. In de interviews werd ook nadrukkelijk gevraagd naar voorbeelden waaruit respondenten opmaakten dat bepaalde effecten zich al dan niet voordeden en vroegen we welke verklaringen zij daarvoor konden geven. Daarnaast vroegen we naar de voorgeschiedenis van de groep, ontwikkelingen in de groep in termen van aantallen deelnemers en sfeer, succesfactoren en het contact met politie of gemeente. Ook analyseerden wij de chatgeschiedenis van elke groep. Daarmee brachten we in kaart hoeveel meldingen sinds de oprichting van de groepen waren gedaan en wat de aard was van die meldingen. Op die manier konden wij de percepties van betrokkenen op die punten vergelijken met de meldingen die in de appgroepen waren gedaan.

4 Bevindingen in Rotterdam

4.1 *Twee routes: heterdaadkracht en sociale controle*

Uit de reconstructie van de beleidstheorie blijkt dat de gemeente verwacht dat digitale buurtpreventie bijdraagt aan het terugdringen van de criminaliteit in de buurt. Er waren ook andere verwachte uitkomsten, namelijk dat digitale buurtpreventie zou bijdragen aan de leefbaarheid en veiligheidsbeleving in de buurt. Deze laten we hier verder buiten beschouwing, omdat we ons in dit artikel richten op digitale buurtpreventie als instrument om criminaliteit te doen afnemen. We beschrijven daarom alleen het gedeelte van de beleidstheorie dat daar betrekking op heeft. Dat gedeelte laat zien dat beleidsmakers van de gemeente Rotterdam veronderstellen dat digitale buurtpreventie langs twee routes bijdraagt aan het verminderen van criminaliteit: via de route van heterdaadkracht en via de route van sociale controle.

De route van heterdaadkracht bestaat eruit dat burgers door deelname aan digitale buurtpreventie alerter worden, verdachte situaties vaker herkennen, die melden in de app en bij de politie via 112. Zodoende fungeren de deelnemers van de appgroep effectief als de veelgenoemde 'extra ogen en oren' die zorgen dat de politie eerder op de hoogte is, meer weet en sneller kan optreden in de wijk. Uiteindelijk moet dit ook leiden tot meer aanhoudingen op heterdaad. Door Baardewijk, Van Os en Van den Brink (2007) is deze werking ook wel beschreven als het vergroten van de heterdaadkracht.

De route van sociale controle heeft dezelfde eerste stap, namelijk dat burgers door deelname aan digitale buurtpreventie alerter worden op verdachte situaties.

In de tweede stap onderscheiden de routes zich van elkaar. Waar de route van heterdaadkracht vooral werkt op basis van het realtime melden van verdachte situaties bij de autoriteiten, werkt de route van sociale controle een stuk eerder in het proces, soms nog voordat een onveilige situatie zich voordoet. De extra ogen en oren richten zich dan op elkaar: burgers waarschuwen en corrigeren elkaar, spreken elkaar aan op gedrag waardoor onveilige situaties kunnen ontstaan of onderzoeken verdachte situaties zelf als die zich voordoen. Hiermee beperken ze in feite de gelegenheid voor criminaliteit en treden ze op als *guardians* (Reynald, 2019). Deze term komt voort uit de routineactiviteitenbenadering van Cohen en Felson (1979), die een *guardian* definiëren als iets of iemand die een criminele daad ontmoedigt door alleen al aanwezig te zijn. Digitale buurtpreventiegroepen doen dat volgens Reynald (2019) als volgt. Ze faciliteren het delen van informatie, waardoor men verdachte situaties eerder opmerkt. Vervolgens maken ze het makkelijk om een melding te maken en zelf of gecoördineerd met anderen in actie te komen om de verdachte situatie te verstoren. De route van sociale controle heeft in feite een meer gelegenheidsbeperkend en verstorend karakter, waar de eerste route repressief van aard is.

4.2 Geen effect op heterdaadkracht

Over de route van heterdaadkracht gaven respondenten in alle gevalsstudies aan dat ze niet de indruk hebben dat hun appgroep ervoor zorgt dat de politie meer aanhoudingen kan verrichten. De chatgeschiedenissen waren daarmee in lijn: er werden geen aanhoudingen gemeld. Voor het gepercipieerde uitblijven van effect op heterdaadkracht gaven respondenten in hoofdzaak drie redenen.

Ten eerste namen ze waar dat er weinig urgente verdachte situaties gemeld werden in de app. Er was volgens hen dus een heel beperkte mogelijkheid om snel in te grijpen voor de politie op basis van de meldingen in de app en dus weinig potentie om de heterdaadkracht te vergroten. Dit zagen wij terug in de chatgeschiedenis: slechts 30 van de in totaal 362 meldingen betrof een urgente verdachte situatie. De andere meldingen betroffen niet-urgente verdachte situaties (57), leefbaarheid (94) of overige zaken (181). Deze laatste categorie bevat meldingen die niet direct aan veiligheid of leefbaarheid gerelateerd zijn, zoals vermiste huisdieren, nieuwtjes, uitnodigingen voor buurtfeesten, doorgelinkte sociale-mediaberichten of vragen over gebeurtenissen in de buurt. Geen van de dertig meldingen van urgente verdachte situaties leidde tot een aanhouding, voor zover wij uit de chatgeschiedenis konden opmaken.

De tweede reden die respondenten gaven voor het naar hun idee uitblijven van effect op de heterdaadkracht van de politie is het gebrek aan terugkoppeling in de app. Deelnemers bleven vaak in het ongewisse over wat er met een melding gebeurt. Ze wisten vaak niet hoe een situatie afliep. Met als gevolg dat als de heterdaadkracht al toenam, bewoners dit niet merkten. Daar komt bij dat het ontbreken van terugkoppeling de meldingsbereidheid kan aantasten, wat weer gevolgen heeft voor het aantal meldingen op basis waarvan de politie haar heterdaadkracht kan vergroten.

Een derde reden die uit gesprekken met respondenten voortkomt, is dat er onduidelijkheid bestaat over het begrip 'melden'. Moet je een verdachte situatie melden

in de app of moet je ook bellen? En als je belt, bel je dan het noodnummer 112 of het algemene nummer voor de politie 0900-8844? Uit de interviews voor het onderzoek blijkt dat bewoners vaak denken dat 112 alleen gebeld mag worden bij (levens)bedreigende situaties. Waarnemingen die in hun beleving buiten die categorie vallen (bijvoorbeeld morrelen aan autoportieren) worden dan niet gemeld via 112, waardoor politieoptreden uitblijft. Digitale buurtpreventiegroepen gebruiken vaak meldprotocollen die het meldproces in goede banen zouden moeten leiden, maar niet alle deelnemers kennen die protocollen of handelen ernaar. In sommige appgroepen zagen we wel dat bewoners elkaar 'opvoedden' in het melden: ze corrigeerden elkaar als er verkeerd gemeld werd, deelden de regels of gaven elkaar advies over wat, hoe en waar te melden.

4.3 Wel effect op sociale controle

In vijf van de tien gevalsstudies waren respondenten ervan overtuigd dat de sociale controle was toegenomen door de komst van hun digitale buurtpreventiegroep. Dit betekent dat deelnemers alerter zijn op onveilige en verdachte situaties en eerder geneigd zijn elkaar daarop aan te spreken. Dit effect troffen we aan bij de vier WhatsApp-groepen die door bewoners zelf geïnitieerd en beheerd werden en bij een WhatsApp-groep van de gemeente. In de gevalsstudies naar Veilige buurt-groepen dachten respondenten niet dat de sociale controle door de groep was toegenomen.³

Uit de interviews en chatgeschiedenissen bleek dat er regelmatig meldingen in de app werden geplaatst, waarop actie werd ondernomen. Andere deelnemers deelden wat zij wisten over een voorval, namen een kijkje, grepen in, maakten foto's of spraken elkaar aan, bijvoorbeeld bij verdachte auto's, kapotte verlichting, groepjes overlast gevende jongeren, verkeerd geplaatst huisvuil, enzovoort. Belangrijk om hierbij op te merken, is dat sociale controle niet uitsluitend met criminaliteit of strafbaar gedrag te maken heeft. Sociale controle heeft betrekking op allerlei gedragingen en gebeurtenissen. Uit dit alles bleek: er wordt op elkaar gelet, men handelt daarnaar, en uit dit in de app. Dat is één.

Vervolgens is de vraag of sociale controle invloed heeft op criminaliteit. In paragraaf 4.1 beschreven we dat sociale controle kan leiden tot gelegenheidsbeperking en verstoring van criminele handelingen. In de gevalsstudies vonden wij daar voorbeelden van. Zo werd een gedurende lange tijd openstaande balkondeur opgemerkt door burens en naar aanleiding van een melding in de appgroep gesloten, waardoor de gelegenheid voor insluiping en diefstal beperkt werd. Een ander voorbeeld van verstoring en gelegenheidsbeperking zagen we in de groep waarin verschillende bewoners tegelijk de hond gingen uitlaten toen ze onzure types signaleerden die erop uit waren fietsen te stelen. Door hun aanwezigheid werden de onzure types afgeschrikt. De appgroep zorgt er volgens de beheerder van deze

3 De Veilige buurt-groep die door de gemeente is gestart, vormt hierop een mogelijke uitzondering. Deelnemers waren van mening dat de groep bijdroeg aan de toename van sociale controle, maar professionals en niet-deelnemers gaven aan dat dit door andere ontwikkelingen komt, o.a. door zelf opgerichte WhatsApp-groepen buiten de gemeente om.

groep voor dat mensen niet achter de gordijnen blijven zitten en naar de overheid wijzen, maar zelf actie ondernemen om criminaliteit tegen te gaan.

4.4 Andere doelen, effecten en beweegredenen

Uit de gevalsstudies blijkt dat deelnemers van digitale buurtpreventiegroepen de groep ook voor andere doelen gebruiken dan voor het verminderen van criminaliteit. Zo zagen we in de chatgeschiedenissen veel meldingen die niet over verdachte situaties gaan. In één gevalsstudie was de appgroep niet primair gericht op het verminderen van criminaliteit, maar had zij bredere, sociale doeleinden. In die groep zagen we relatief veel leefbaarheidsmeldingen. Misschien gaat het te ver om in deze gevalsstudie van 'meldingen' te spreken; de communicatie in de app had meer de vorm van een gesprek. Deze groep kende geen regels of meldprotocollen, hoewel inmiddels wel zelfsturend vermogen en ongeschreven regels ontwikkeld waren. Ook in een door de gemeente geïnitieerde groep zagen we bijna uitsluitend leefbaarheidsmeldingen (18 van de 20), die vooral bestonden uit vuil op straat en parkeeroverlast.

Naast sociale controle waren respondenten in bepaalde gevalsstudies ervan overtuigd dat de groep ook andere effecten bewerkstelligde. Zo vonden we in vier groepen dat er onder invloed van digitale buurtpreventie kortere lijnen waren ontstaan tussen burgers en professionals van de gemeente of politie die in de wijk actief waren. Gesprekken met professionals en de chatgeschiedenissen bevestigden dit. In twee gevalsstudies gaven deelnemers te kennen dat er door de appgroep meer sociale cohesie was en dat hun veiligheidsbeleving was verbeterd. Deelnemers verklaarden bijvoorbeeld dat ze door deelname weten dat ze op elkaar kunnen vertrouwen als er iets aan de hand is en dat buurtgenoten dan ook meteen actief worden. Men zegt dus dat men de buurt veiliger ervaart door toegenomen sociale cohesie. In eerdere studies zijn deze twee factoren ook aan elkaar gekoppeld (Van der Land et al., 2014; Pridmore et al., 2018).

We zagen dat deelnemers niet alleen deelnamen aan de digitale buurtpreventiegroepen om de criminaliteit terug te dringen. Een aantal deelnemers gaf aan dat ze vooral wilden 'weten wat er speelde' in de buurt. Ook waren er deelnemers die deelname aan de app zagen als een maatschappelijke plicht om een steentje bij te dragen.

5 Conclusie

Uit literatuurstudie en ons onderzoek in Rotterdam blijkt dat digitale buurtpreventie een positieve bijdrage kan leveren aan het verminderen van criminaliteit, maar niet zonder meer. En niet zoals vaak gedacht wordt, doordat de politie meer aanhoudingen verricht naar aanleiding van meldingen uit de appgroepen. In deze paragraaf lichten we dit eerst toe aan de hand van de resultaten uit ons eigen onderzoek. Vervolgens bezien we deze resultaten in het licht van andere studies.

5.1 *De tien gevalsstudies overziend*

Met manifestatie in vijf van de tien gevalsstudies bleek in Rotterdam vooral de route van sociale controle kansrijk. Op basis van de interviews en de voorbeelden uit de chatgeschiedenissen is het waarschijnlijk dat de gelegenheid voor criminaliteit verminderd wordt door de sociale controle in de groepen. Ook op basis van wat we uit literatuur weten over sociale controle, is het aannemelijk dat sociale controle een dempend effect heeft op criminaliteit (Blokland, 2009; Van der Land et al., 2014; Reynald, 2019). In geen van de tien gevalsstudies vonden wij aanwijzingen dat de politie aanhoudingen verrichtte naar aanleiding van meldingen uit de appgroepen. De heterdaadkracht van de politie nam niet toe. De deelnemers waren zich hiervan bewust. Zij constateerden dus ook dat de app langs deze route niet had bijgedragen aan het verminderen van criminaliteit in de buurt.

5.2 *Het geheel overziend: sociale controle lijkt het meest veelbelovend*

Mehlbaum en Van Steden (2018) kwamen in hun onderzoek net als wij tot de conclusie dat het effect op het aantal aanhoudingen ten gevolge van meldingen in buurtpreventieapps erg klein is. Toch zijn er wel degelijk gevallen bekend waarin aanhoudingen op heterdaad zijn verricht door meldingen in digitale buurtpreventiegroepen (Van der Land et al., 2014; Bervoets, 2014). Het blijft echter bij anekdotisch bewijs. Studies, die van onszelf inbegrepen, laten maar een beperkt aantal urgente verdachte situaties zien in de appgroepen en bij 112-meldingen nog minder (Akkermans & Vollaard, 2015; Melhbaum & Van Steden, 2018). En zelfs als een toename in het aantal 112-meldingen gekoppeld kan worden aan de aanwezigheid van actieve digitale buurtpreventiegroepen, blijkt het lastig om dat ook in verband te brengen met een daling van de criminaliteit, zo liet Vollaard (2016) zien. Zijn *event time*-analyse wees uit dat een jaar na de start van elke groep zich een stijging van 20% in het aantal 112-berichten had voorgedaan. Vollaard kon deze toename echter niet direct in verband brengen met de forse afname van het aantal woninginbraken dat zich had voorgedaan. Vooralsnog kunnen we dus niet vertrouwen op een toegenomen heterdaadkracht als gevolg van digitale buurtpreventie.

Het toeschrijven van een daling van de criminaliteit aan digitale buurtpreventie is moeilijk. Landelijk gezien is het aantal woninginbraken tussen 2013 en 2017 elk jaar afgenomen (Van Aalst & Nauta, 2018) – precies de periode waarin digitale buurtpreventie gigantisch groeide. Dat is opmerkelijk, maar niet meer dan dat. Een verband tussen de twee is op landelijk niveau nooit aangetoond. De enige Nederlandse studie die een positief effect van digitale buurtpreventie op criminaliteitscijfers aantoont, is die van Akkermans en Vollaard (2015) in Tilburg. Zij schrijven dit effect niet toe aan een toename van het aantal aanhoudingen, maar aan het gegeven dat bewoners zelf de straat op gingen na een melding en de situatie verstoorden – de route van sociale controle dus.

Als we de studies tot nu toe bezien, lijkt digitale buurtpreventie criminaliteit vooral langs de route van sociale controle terug te dringen. Niet doordat de politie meer aanhoudingen verricht, maar door acties van deelnemers zelf. Dat blijkt uit ons onderzoek, dat van Akkermans en Vollaard (2015) en dat van Mehlbaum en

Van Steden (2018). Deelnemers beperken de gelegenheid voor criminaliteit en verstoren verdachte of onveilige situaties als die zich voordoen. Een combinatie van alertheid, elkaar waarschuwen en ingrijpen bij verdachte situaties zijn hierbij de werkzame bestanddelen.

6 Discussie

In deze slotparagraaf belichten we het perspectief van de burger – het subject van de beleidstheorie – en geven we van daaruit aanknopingspunten uit onze gevalsstudies om de werkzaamheid van digitale buurtpreventiegroepen te vergroten. Ook relativeren we het streven naar criminaliteitsvermindering vanuit dit burgerperspectief.

6.1 De werkzaamheid bevorderen

Als we criminaliteit willen terugdringen door digitale buurtpreventie, kunnen we uit onze gevalsstudies in Rotterdam een aantal contextuele aanknopingspunten halen, in de woorden van Pawson en Tilley (2004). Zo vertelden veel respondenten ons dat de persoon van de beheerder cruciaal is. De beheerder reguleert de communicatie, zorgt dat het melden goed verloopt en dat deelnemers geworven worden. In de chatgeschiedenissen zagen wij daar verschillende voorbeelden van. Hierbij merken we op dat de vier groepen waarin een bewoner beheerder was, respondenten meldden dat de sociale controle versterkt werd door de groep. Bij groepen zonder bewoner als beheerder was dat slechts één (of mogelijk twee, zie noot 3) keer het geval was. Een betrokken beheerder is vaak ook de sleutel voor een goede samenwerking met professionals van de gemeente of de politie, wat ons bij het volgende punt brengt.

In de gevalsstudies zagen we een aantal keer dat een betrokken wijkagent of een wijkconciërge het verschil maakte door zich responsief op te stellen, problemen waar burgers mee zaten op te pakken en op te lossen en telkens terug te koppelen als er actie ondernomen was. Deelnemers aan de app waardeerden dat enorm. In groepen die geen betrokken professional in de app hadden, werd de wens daartoe soms geuit en ook een survey onder gebruikers van de Veiligebuurt-app liet zien dat 80% van de deelnemers betrokkenheid van politie en gemeente wensen (Kokkeler et al., 2018). Ook Van der Land et al. (2014) noemen de wijkagent van groot belang in burgerinitiatieven, omdat die motiveert, stimuleert en verwachtingen communiceert. Experts van de politie staan hier positief tegenover en zien digitale buurtpreventie als middel om het vertrouwen in de politie te vergroten (Mehlbaum & Van Steden, 2018). Uit onze interviews bleek echter dat wijkagenten niet allemaal staan te springen om deel te nemen aan appgroepen, vanwege de verwachtingen en verantwoordelijkheden die dat schept. Dit speelt vaker bij burgerparticipatie.⁴ Samenvattend kunnen we constateren dat het hebben van *best persons*, zowel professioneel als semiprofessioneel in de vorm van de beheerder, ook voor deze variant van burgerparticipatie van groot belang is. Ook Lub en

4 Voor buurtveiligheidsteams is dit beschreven door Van Stokkom (2013).

De Leeuw (2019) benadrukken dit in hun studie naar de verhouding tussen de politie en actief burgerschap, waarbij ze ook digitale buurtpreventiegroepen onderzochten.

Een derde aandachtspunt is het terugkoppelen. Veel van onze respondenten gaven net als in de studie van Mehlbaum en Van Steden (2018) aan dat er naar hun smaak te weinig werd gedeeld wat het resultaat was van een melding. In de chatgeschiedenis lazen we berichten als 'Gaaf lekker maar niet heus. Hopelijk krijgen we hier een update'. Als er wel terugkoppeling volgde, was de waardering zichtbaar in het aantal likes dat onder het bericht geplaatst werd.

Als laatste kunnen we ook lessen trekken uit het onderzoek van Akkermans en Vollaard (2015) over doelgerichtheid. De WhatsApp-groepen in Tilburg waardoor het aantal woninginbraken daalde, waren meer dan alleen groepen. Akkermans en Vollaard noemen het niet voor niets het WhatsApp-project; de digitale buurtpreventiegroepen werden bewust opgezet in combinatie met aanvullende maatregelen zoals het per brief verwittigen van bekende potentiële inbrekers, veel (sociale-)media-aandacht, een aparte meldprocedure in samenwerking met de politie en Facebookgroepen om deelnemers te informeren als een dader gepakt was. Het project vond plaats binnen een groter geheel aan interventies, alles met één duidelijk afgebakend doel: woninginbraken tegengaan. Het inzetten van digitale buurtpreventiegroepen op één veelvoorkomende vorm van criminaliteit kan als onderdeel van een breder pakket aan (communicatie)maatregelen kennelijk goed werken.

6.2 Voor burgers is criminaliteitsvermindering niet het hoogste doel

Aan het einde van dit artikel wat relativering. Voor burgers is criminaliteitsvermindering niet het enige of voornaamste doel van digitale buurtpreventie. Dat criminaliteitsvermindering niet altijd even goed zichtbaar is, is voor burgers daarom wellicht minder erg dan voor bestuurders en beleidsmakers. We zagen dat voor hen andere zaken dan criminaliteit ook belangrijk zijn, zoals al het vuilnis dat nu eindelijk eens aangepakt wordt. We zagen dat groepen die opgericht waren om verdachte situaties te melden, gebruikt werden om overlast te melden. Ook de groepen die door de gemeente zijn opgericht in het kader van *high impact crimes*. Waar professionals zich vaak bezighouden met zware criminaliteit, is overlast voor buurtbewoners soms belangrijker (Kokkeler et al., 2018).

Burgers hebben ook andere beweegredenen om deel te nemen. Zo hoorden wij van een aantal deelnemers dat zij meedoen aan digitale buurtpreventie omdat ze op de hoogte willen zijn van wat er gebeurt in hun buurt. Dit bleek ook een belangrijke verwachting onder deelnemers van de Veiligebuurt-app (Kokkeler et al., 2018). Zoals Van Eijk (2013) constateerde voor de fysieke buurtpreventieteam, geeft dit deelnemers een genuanceerder beeld van de buurtveiligheid. Dit heeft tot gevolg dat ze publiek familiair⁵ worden met anderen en potentieel verdachte situaties beter op waarde kunnen schatten. Verder tekenden wij op dat sommige deelnemers van digitale buurtpreventie het belangrijk vinden 'hun steentje bij te dragen' aan de samenleving of aan de buurt. Deze bevinding sluit

5 'Publiek familiair' is een term van Blokland (2009).

aan bij onderzoek onder deelnemers van Burgernet waaruit blijkt dat dit zelfs de belangrijkste drijfveer is, belangrijker dan bijvoorbeeld het aanhouden van criminelen (Van der Vijver, 2009).

6.3 Beperking

De kracht van dit onderzoek is dat het een rijk beeld geeft van de context waarbinnen digitale buurtpreventie als middel voor burgeropsporing ingezet wordt. Onze gevalsstudies betroffen echter vooral groepen die gericht zijn op het melden van verdachte situaties. We bestudeerden slechts één door bewoners zelf opgerichte buurt-WhatsApp-groep die een sociaal doel had in plaats van het tegengaan van criminaliteit. Het effect op criminaliteit van dergelijke groepen is nog nauwelijks onderzocht. Gezien de werking van sociale controle, zou een positief effect goed mogelijk zijn. Een tweede beperking is dat onze gevalsstudies uitsluitend plaatsvonden in een stedelijke omgeving. Het verdient aanbeveling om contextfactoren in meer rurale omgevingen te onderzoeken. Verder laat ons onderzoek niet zien in hoeverre sociale controle de criminaliteitscijfers werkelijk terugdringt of hoe 'hard' het gepercipieerde uitblijven van effect op heterdaadkracht is. Verder (kwantitatief) onderzoek zou zich op deze vragen kunnen richten.

Literatuur

- Aalst, M. van & O. Nauta (2018) *Trendrapport High Impact Crimes 2013-2017*. Amsterdam: DSP-groep.
- Akkermans, M. & B. Vollaard (2015) *Effect van het WhatsApp-project in Tilburg op het aantal woninginbraken – een evaluatie (masterscriptie)*. Tilburg: Tilburg University.
- Baardewijk, J.K., P. van Os & G. van den Brink (2007) *Meer heterdaadkracht: 'Aanhoudend in de buurt'*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Bervoets, E. (2014) *Een oogje in het zeil... Buurtpreventie in Ede: onderzoek*. Amersfoort: Bureau Bervoets.
- Bervoets, E., T. van Ham & H. Ferwerda (2016) *Samen signaleren. Burgerparticipatie bij sociale veiligheid*. Den Haag: Platform 31.
- Blokland, T.V. (2009) *Oog voor elkaar: veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2020) *ICT-gebruik van huishoudens en personen 2019*. Geraadpleegd op 28 februari 2020 via www.cbs.nl.
- Cohen, L.E. & M. Felson (1979) Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American Sociological Review*, 44, 588-608.
- Dennis, K. (2008) Keeping a close watch – the rise of self-surveillance and the threat of digital exposure. *The Sociological Review*, 56(3), 347-357.
- Dixon, N. (2018) Stranger-ness and belonging in a neighbourhood WhatsApp group. *Open Cultural Studies*, 1(1), 493-503.
- Eijk, G. van (2013) Veiliger door de buurtwacht? Over de veiligheidsbeleving van burgerparticipanten en het belang ervan voor lokaal veiligheidsbeleid. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 12(3), 20-33.
- Eysink Smeets, M., K. Schram, A. Elzinga & J. Zoutendijk (2019) *Alerte burgers, meer veiligheid?* Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.

- Kokkeler, B., S.M. van der Minne, K. Suijkerbuijk, C. Gaillaert & R. de Beer (2018) *Digitale buurtpreventie: een verkennende studie naar Veilige buurt.nl*. Breda: Avans Hogeschool.
- Land, M. van der, B.A.M. van Stokkom & J.C.J. Boutellier (2014) *Burgers in veiligheid. Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit – Faculteit der Sociale Wetenschappen.
- Larsson, S. (2017) A First Line of Defence? Vigilant surveillance, participatory policing and the reporting of 'suspicious' activity. *Surveillance & Society*, 15(1), 94-107.
- Lub, V. (2019) *De burger kijkt mee. De groei van buurtpreventie en gemeentelijk veiligheidsbeleid*. Utrecht: CCV.
- Lub, V. & T. de Leeuw (2019) *Politie en actief burgerschap: een veilig verbond? Een onderzoek naar samenwerking, controle en (neven)effecten*. Den Haag: Politie en Wetenschap.
- Mehlbaum, S. & R. van Steden (2018) *Doe-het-zelf surveillance*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Meijer, A.J. (2014) New Media and the Coproduction of Safety: An Empirical Analysis of Dutch Practices. *American Review of Public Administration*, 44(1), 17-34.
- Pawson, R. & N. Tilley (2004) *Realist Evaluation*. Londen: British Cabinet Office.
- Pridmore, J., A. Mols, Y. Wang & F. Holleman (2019) Keeping an eye on the neighbours: Police, citizens, and communication within mobile neighbourhood crime prevention groups. *The Police Journal*, 92(2), 97-120.
- Reynald, D.M. (2019) Guardianship in the Digital Age. *Criminal Justice Review*, 44(1), 11-24.
- Schreurs, W., N. Franjkić, J.H. Kerstholt, P.W. de Vries & E. Giebels (2020) Why do citizens become a member of an online neighbourhood watch? A case study in The Netherlands. *Police Practice and Research*. Online voorpublicatie.
- Stokkom, B.A.M. van (2013) *Frontlijnwerk met potentie. Buurtveiligheidsteams in Amsterdam*. Den Haag: Boom Lemma.
- Stokkom, B.A.M. van & E. Bervoets (2017) *Vigilantes en digilantes. Democratische spelregels voor burgerpatrouilles en opsporingsmeutes*. Cahiers Politiestudies.
- Terpstra, J.B. (2016) Tussen Heumensoord en Winschoten. Over de tegenstrijdige betekenis van burgerparticipatie in de veiligheidszorg. *Justitiële verkenningen*, 42(5), 80-88.
- Vijver, K. van der, R. Johannink, K. Overal, P. Slot, A. Vermeer, P. van der Werff & F. Wisman (2009) *Burgernet in de praktijk. De evaluatie van de pilot van Burgernet*. Dordrecht: Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie.
- Vollaard, B. (2016) Private bijdragen aan publieke veiligheid: effecten van Buurt-Whats-App. *Justitiële verkenningen*, 42(5), 59-68.