

Inleiding

Inleiding

In de hedendaagse ‘participatiesamenleving’ wordt van ‘(...) *iedereen die dat kan (...) gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving*’, aldus koning Willem-Alexander in zijn eerste troonrede in 2013.¹ Ook in het brede domein van veiligheid zijn er tal van voorbeelden van actieve burgerparticipatie. Dit varieert van burgers die de moed hebben om in te grijpen wanneer er wat mis gaat op straat, whatsapp-groepen waarmee buurtbewoners de politie én elkaar op hoogte stellen wanneer ze iets verdachts zien in hun buurt, burgersurveillanten, burgers die samen met de politie de belangrijkste problemen in de wijk benoemen waarmee de politie en gemeente zich moeten bezighouden, tot vrijwilligers die binnen de politie actief zijn. Overigens is burgerparticipatie in het veiligheidsdomein niet van vandaag of gisteren. Zo is op Rembrandts schilderij *De Nachtwacht* de schutterij van Amsterdam afgebeeld, een soort chique stadswacht die in de nachtelijke uren de stad bewaakte. Al deze voorbeelden van burgerparticipatie in het veiligheidsdomein worden besproken in deze aflevering van *Justitiële verkenningen*. Maar niet alle vormen van burgerparticipatie zijn zo onschuldig. Zo betoogt Jan Terpstra in zijn afsluitende reflectie op dit themanummer dat we ook anonieme klagers die hun gal spuien op internet als burgerparticipanten moeten beschouwen, en dat geldt ook voor een groep als *Soldiers of Odin* die een klopjacht hield op een asielzoeker die vrouwen zou hebben lastig gevallen. Deze laatste voorbeelden worden in beschouwingen over burgerparticipatie en veiligheid vaak gemist.

Vanwaar deze opkomst en groei van actieve burgerparticipatie in het veiligheidsdomein? Uit de diverse beschouwingen in dit themanummer kunnen diverse, onderling samenhangende oorzaken van dit fenomeen worden gedestilleerd. Een eerste, voor de hand liggende oorzaak is de toegenomen mondigheid van burgers. Burgers in Nederland anno nu willen meepraten en liefst meebepalen over zaken die hun direct aangaan en sommigen zijn ook niet te beroerd om daarvoor de handen uit de mouwen te steken. Een belangrijke motivatie hier-

1 Zie: www.koninklijkhuis.nl/nieuws/toespraken/2013/september/troonrede-2013.

achter is het ongenoegen van burgers die vinden dat het de verkeerde kant uitgaat met Nederland en desnoods het heft in eigen hand willen nemen om zaken recht te zetten. Soms is dit gemakkelijk, zoals een berichtje plaatsen op de buurt-whatsapp, maar in andere gevallen vergt dit aanzienlijke inspanning en betrokkenheid, zoals het 's avonds surveilleren in de buurt. Een tweede oorzaak achter de opkomst en groei van burgerparticipatie in het veiligheidsdomein is het besef dat de politie onmogelijk alle overlast en vormen van kleine criminaliteit alleen af kan handelen. De klassieke strafrechtelijke aanpak is te beperkt voor een effectieve aanpak van criminaliteit en overlast. Daarom worden andere partijen, waaronder burgers en bedrijven, mede verantwoordelijk gemaakt voor het veiligheidsprobleem. De criminoloog Garland (2001) sprak in dit verband van een 'strategie van responsabilisering' waarmee de staat in toenemende mate maatschappelijke organisaties en burgers probeert te activeren om het formele veiligheidsbeleid aan te vullen met een netwerk van meer of minder informele sociale controle. Een derde en laatste reden voor de opkomst en groei van burgerparticipatie is dat de overheid manieren zoekt om te besparen op de uitgaven in het veiligheidsdomein. Burgerparticipatie is zo een bestuurstechniek om burgers 'gratis' te laten werken voor de overheid, door buurtwachten te betrekken bij politieacties bijvoorbeeld.

Burgerparticipatie kent in Nederland verschillende vormen. Op basis van de participatieladder van Arnstein (1969; zie ook: Schuilenburg 2016) kan de volgende indeling worden gemaakt. De eerste twee vormen van burgerparticipatie zijn 'raadplegen' en 'coproduceren'. Een voorbeeld van 'raadplegen' zijn slachtofferenquêtes om meer inzicht te krijgen in de omvang en de ontwikkeling van de verborgen criminaliteit. Dit is criminaliteit die niet wordt geregistreerd door de politie. Met betrekking tot 'coproduceren' kan worden gedacht aan het project Burgernet waarin de politie een melding doorgeeft aan burgers van een inbraak, beroving of vermissing van een persoon. Een ander voorbeeld van 'coproduceren', dat in dit nummer aan de orde komt, zijn Marokkaanse buurtvaders die in gesprek gaan met probleemjongeren ('kennen en gekend worden') in een poging een band met ze te creëren en ze in het gareel te laten lopen. Een derde vorm van burgerparticipatie is 'meebeslissen'. Denk bijvoorbeeld aan het Rotterdamse project Buurt Bestuurt waarin burgers daadwerkelijke macht hebben om de uitkomst van bestuurlijke processen te beïnvloeden. Zo kunnen

burgers hierin zelf aangeven aan welke problemen in de wijk een deel van de politiecapaciteit moet worden besteed. De vierde en laatste vorm van burgerparticipatie is 'zelfbeheer'. Dit wordt gezien als de hoogste vorm van participatie omdat de machtsbalans hier volledig uitvalt in de richting van de burger. Burgers kunnen hierin volledig zelfstandig beslissingen nemen over hun veiligheid, bijvoorbeeld door private beveiligers in te huren op woonlocaties als 'gated communities', zonder goedkeuring van ambtenaren van de gemeente of de politie.

Over burgerparticipatie in het veiligheidsvraagstuk is al veel geschreven. De auteurs in dit themanummer proberen daarom verder te gaan dan enkel het beschrijven van vormen van burgerparticipatie en de vraag of deze aanpakken al dan niet effectief zijn. De aandacht gaat vooral uit naar de werking van de diverse interventies. Waarom is een vorm van burgerparticipatie soms effectief en in een andere situatie niet? Met andere woorden, wat is de 'black box' achter effectieve vormen van burgerparticipatie op het vlak van veiligheid?

Met deze vragen in het achterhoofd beginnen we met een bijdrage over het project Buurt Bestuurt in de Rotterdamse wijk Hillesluis.

Marc Schuilenburg betoogt in dit artikel dat niet alleen de rol van de burger verandert in de participatiesamenleving, maar ook de rol van de overheid. Aan de hand van eigen veldwerk in Hillesluis en in het licht van het beschikbare theoretische en empirische materiaal laat de auteur zien op welke wijze de overheid deelneemt aan Buurt Bestuurt en welke implicaties dit heeft voor de effectiviteit van burgerparticipatie. De auteur onderscheidt drie vormen van overheidsdeelname aan dergelijke projecten: de presterende, de rechtvaardige en de participerende overheid.

Vervolgens doet **Vasco Lub** verslag van zijn onderzoek naar buurtwachten in Nederland. Hij verzamelde gegevens van bijna vierhonderd gemeenten en deed veldwerk in vier stadswijken. Het onderzoek wijst uit dat buurtwachten zijn uitgegroeid tot een populair fenomeen. In bijna de helft van de Nederlandse gemeenten zijn inmiddels 661 teams actief. De meerderheid van de buurtwachten richt zich op het voorkomen van woninginbraak. Buurtpreventie kan in theorie via vier verschillende mechanismen criminaliteit en overlast doen afnemen: via afschrikking door zichtbare surveillance, door andere bewoners voor te lichten over veiligheidsmaatregelen en zo de gelegenheid tot criminaliteit te beperken, door de politie te informeren over verdachte

activiteiten en overlastgevers en ten slotte door directe interventie. Volgens de auteur is de informatievoorziening aan instanties en de politie de belangrijkste bijdrage aan meer veiligheid in de buurt. De auteur staat ook stil bij de morele implicaties van buurtpreventie-teams door de vraag te stellen in hoeverre deelnemers zich laten leiden door 'onderbuikgevoelens' waarvan onschuldigen het slachtoffer kunnen worden. Goedbedoelde sociale controle wordt bovendien niet door alle wijkbewoners in gelijke mate gewaardeerd.

De door Lub genoemde werkzame mechanismen van buurtpreventie komen terug in het artikel van *Mohamed Boutasmit* en *Erik Snel*, dat gebaseerd is op een onderzoek onder Nederlands-Marokkaanse jongeren in de Haagse Schilderswijk. De auteurs stellen dat er nog een vijfde mechanisme is, dat in de Schilderswijk het meest bijdroeg aan preventie van criminaliteit en overlast, althans volgens de jongeren zelf: zogeheten relationele controle. Burgers, in dit geval Marokkaanse buurtvaders, gebruiken dan hun netwerken om informele controle uit te oefenen. Dat een surveillant uit de eigen gemeenschap meer invloed op jongeren heeft, komt niet zozeer door de gedeelde culturele achtergrond maar door de kans dat de surveillant de ouders en familie van de jongere kent. Als dat het geval is, zeggen jongeren dat ze zich meer schamen en hun normoverschrijdend gedrag aanpassen. Ze zijn bang voor de goede naam van zichzelf en van de familie.

Ben Vollaard deed in Tilburg onderzoek naar de wijze waarop buurt-whatsappgroepen functioneren. Het artikel laat zien dat burgers door deze op een smartphone te installeren app worden gestimuleerd om melding te maken van verdachte en onveilige situaties in hun buurt. Het doorgeven van informatie krijgt een sociale dimensie en levert de alerte burger de waardering van de groep op, aldus de auteur. Het onderzoek wijst uit dat buurt-whatsapp een bijdrage levert aan de vermindering van criminaliteit en onveiligheid via de mechanismen van afschrikking en informatievoorziening aan instanties en politie.

Er zijn ook burgers die nog een stapje verdergaan in hun verlangen een bijdrage te leveren aan de publieke veiligheid, zij worden vrijwilliger bij de politie. De politie werkt al sinds 1948 met vrijwilligers, toen de Reserve Rijks- en Gemeentepolitie werd opgericht, zo schrijven *Marcel Thaens* en *Dennis de Kool*. De auteurs belichten de verschillende taken waarvoor vrijwilligers worden ingezet en hun positie binnen de politieorganisatie. Tevens gaan zij in op de motieven van vrijwilligers om zich bij de politie aan te sluiten. De inzet van het ministe-

rie van Veiligheid en Justitie is om 10% van het personeelsbestand van de politie uit vrijwilligers te laten bestaan. Het bleek de afgelopen jaren echter moeilijk om voldoende vrijwilligers te werven én ook vast te houden. De auteurs onderzochten hoe het aantal vrijwilligers weer op peil kan worden gebracht en hoe hun positie in de politieorganisatie kan worden versterkt. Zij keken daarbij naar innovatieve praktijken bij andere organisaties die deels drijven op vrijwilligers.

We besluiten met een bijdrage van *Jan Terpstra*, die door de themareactie is gevraagd te reflecteren op de verschillende artikelen in dit nummer en op het thema burgerparticipatie in veiligheid in het algemeen. Hij betoogt dat onder deze term zeer verschillende fenomenen vallen, van buurtwachten die samenwerken met de politie tot extreemrechtse groepen die er niet voor terugdeinzen om met geweld en intimidatie hun opvatting van recht en orde gestalte te geven. Veel literatuur over burgerparticipatie hanteert ten onrechte een instrumentalistisch perspectief, aldus de auteur. De bijdragen van burgers aan de publieke veiligheid zijn veel meer dan een instrument dat de overheid kan inzetten. Bovendien verschillen de motieven van burgers om zich in te spannen voor een veilige leefomgeving enorm en bestaat er geen maatschappelijke consensus over wat publieke veiligheid precies betekent. De auteur concludeert dat het mobiliseren van burgers op basis van de strijd tegen criminaliteit en onveiligheid het risico met zich meebrengt dat verschillen en conflicten juist worden versterkt, terwijl toch het streven is om open, tolerante en inclusieve gemeenschappen te creëren.

Marc Schuilenburg
Erik Snel*

* Gastredacteur dr. mr. Marc Schuilenburg doceert aan de afdeling Strafrecht en Criminologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam en is lid van de redactieraad van *Justitiële verkenningen*. Gastredacteur dr. Erik Snel is universitair docent bij het Department of Public Administration & Sociology (DPAS) van de Erasmus Universiteit Rotterdam en tevens lid van de redactieraad van *Justitiële verkenningen*.

Literatuur

Arnstein 1969

S.R. Arnstein, 'A ladder of citizen participation', *Journal of the American Institute of Planners*, (35)4, p. 216-224.

Garland 2001

D. Garland, *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Chicago: University of Chicago Press 2001.

Schuilenburg 2016

M. Schuilenburg, Positieve veiligheid en positieve vrijheid. Meningen van wijkbewoners in Rotterdam-Zuid over Buurt Bestuurt, *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 6(3), p. 53-70.