

'Burgers in veiligheid. Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid'

Samenvatting

In dit rapport staat de vraag centraal welke vormen van burgerparticipatie in Nederland in het (sociale) veiligheidsdomein voorkomen, in het bijzonder gerelateerd aan de politie, welke problemen zich daarbij voordoen en wat de opbrengsten er van zijn voor overheid, samenleving en burgers. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een *state-of-the-art* gemaakt van inzichten uit beschikbare rapporten en literatuur over burgerparticipatie in Nederland op het gebied van sociale veiligheid en is tevens een breed samengesteld overzicht opgesteld van praktijkervaringen. Om die praktijkervaringen in kaart te brengen is deskresearch gedaan m.b.v. via internet beschikbare databestanden. Daarnaast is een korte survey gehouden onder (vrijwel) alle Nederlandse gemeenten en onder de leden van het Accountmanagersoverleg Gebiedsgebonden Politie. Dit heeft geresulteerd in een longlist van praktijkvoorbeelden. Van die lijst zijn vervolgens met vertegenwoordigers van een deel van de projecten interviews afgenomen.

Dit onderzoek biedt een actuele diagnose van burgerparticipatie in het veiligheidsdomein. De literatuurstudie en het empirisch onderzoek laten zien dat burgerparticipatie in vele soorten en maten voorkomt, ook op het terrein van veiligheid. Als dit onderzoek iets laat zien dan is het wel dat burgers op heel gevarieerde wijze aan de slag gaan met het veiliger maken van hun leefsituatie. De noemers van de verschillende categorieën (zie hieronder) bevestigen ook dat de 'doe-democratie', waarover de laatste tijd steeds vaker wordt gesproken, zichtbaar is geworden in het veiligheidsdomein. Als antwoord op de hoofdvraag naar vormen, problemen en opbrengsten van burgerparticipatie biedt dit rapport een *snapshot* van de huidige stand van zaken. We gaan op de drie deelvragen hieronder kort in.

Vormen van burgerparticipatie

Onder burgerparticipatie in het domein van de sociale veiligheid wordt hier de actieve betrokkenheid verstaan van burgers bij de beleidsvorming rond en realisatie van collectieve belangen op het gebied van de sociale veiligheid. We hebben in dit rapport een zeventaling gemaakt van categorieën of vormen van burgerparticipatie in veiligheid. De vormen waarin burgers participeren komen goed tot uiting door te kijken naar de verschillende doelstellingen en de werkingsprincipes waarlangs die doelen bereikt zouden moeten worden (zie ook bijlage 1):

1. Toezicht: in gezamenlijkheid informele sociale controle uitoefenen in de (semi) openbare ruimte en/of met behulp van technologie elkaar informeren over ongewenste situaties en zo criminele of overlast veroorzakende personen ontmoedigen; bijv. rolmodellen, buurtvaders, buurtwachten en -Whatsappgroepen
2. Opsporing: informatie verzamelen ten behoeve van de opsporing van verdachte personen en zo criminaliteit en overlast actief tegengaan; bijv. sms-alert, burgerrechercheurs, Whatsappgroepen, boevenvangen.nl
3. Zorg voor de openbare ruimte: verbeteren en verfraaien van de openbare ruimte en zo crimineel of overlastgevend gedrag bestrijden en dempen; bijv. bewonersbudgetten, Opzoemer-achtige projecten
4. Conflictbemiddeling: bewoners met vaardigheden uitrusten om zelf onderlinge conflicten op te lossen en zo de woonoverlast in buurten terugdringen; bijv. buurtbemiddeling

5. Contactbevordering: contact bevorderen tussen bewoners of tussen bewoners en de politie en zo het onderlinge vertrouwen vergroten; bijv. Politiekids, gedragscodes
6. Informatiebemiddeling: informatie verzamelen en toegankelijk maken en zo burgers en instanties van meer of betere informatie voorzien; bijv. Onze Buurt Veilig, Politie-app
7. Beleidsbeïnvloeding: vergroten van de zeggenschap van burgers bij de totstandkoming van beleid gepaard aan coproductie in de uitvoering van beleid en zo beleid beïnvloeden; Buurt Bestuurt, Veiligheidspanel, Veilige Buurten Teams.

Problemen rondom burgerparticipatie

Of de verschillende vormen van burgerparticipatie bijdragen aan meer veiligheid, m.a.w. of de genoemde doelstellingen en werkingsprincipes gerealiseerd kunnen worden, is geen uitgemaakte zaak. We vinden drie condities van belang (contextfactoren) en willen wijzen op een drietal 'kwesties' die steeds weer de kop opsteken rond burgerparticipatie in veiligheid. De drie voorwaardelijke contextfactoren zijn:

1. de mate van collectieve weerbaarheid in een buurt (dat is de sociale samenhang in een buurt in combinatie met de bereidheid die te benutten om problemen aan te pakken);
2. de aanwezigheid van zgn. 'best persons': personen (professionals, maar ook burgers) die 'het verschil kunnen maken';
3. de mate waarin professionals door hun organisaties 'professionele ruimte' worden geboden, d.w.z. dat zij ook buiten de gebruikelijke paden en op basis van eigen inzicht mogen handelen.

Daarnaast doen zich drie belangrijke kwesties voor die maken dat burgerparticipatie niet een onproblematisch antwoord vormt op de steeds luider wordende roep om een participatiesamenleving. De eerste is het (klassieke) probleem van representativiteit van actieve bewoners. In hoeverre weerspiegelt hun inzet draagvlak onder de lokale bevolking? Vormen de actieve burgers een goede vertegenwoordiging van die bevolking? Het tweede probleem betreft de institutionalisering van burgerparticipatie in de professionele organisaties van het veiligheidsdomein. Enerzijds is het noodzakelijk en onontkoombaar dat initiatieven worden ondersteund en ingekaderd, anderzijds kan een teveel daarvan schadelijk zijn voor zelfredzaamheid van burgers en hun motivatie om als burger actief de veiligheid te vergroten. De derde kwestie is dat burgerparticipatie allerlei onbedoelde gevolgen kan sorteren, zoals bijvoorbeeld sociale uitsluiting van diegenen die zich niet kunnen of willen laten horen in de beleidsarena, of verschuiving van criminaliteit of overlast gevende groepen van de ene naar de andere plek (waterbedeffect). Naast deze drie kwesties kennen sommige vormen van burgerparticipatie zo hun eigen specifieke grote en kleine problemen (zie Tabel 2 in het concluderende hoofdstuk).

Opbrengsten van burgerparticipatie

Dit onderzoek berust op literatuurstudie, deskresearch, een survey en interviews. Omdat in dit onderzoek geen quasi-experiment is gedaan naar effecten van burgerparticipatie in veiligheid kunnen de opbrengsten alleen worden afgeleid uit rapportage van de betrokken sleutelfiguren, aangevuld met praktische en theoretische kennis van experts. Onze conclusie daaruit is dat de belangrijkste opbrengsten voor burgers én voor de politie te maken hebben met het 'gevoel' rond veiligheid: zich veiliger voelen, een gevoel van controle ervaren over de omgeving, meer vertrouwen hebben in andere bewoners of in de politie, het gevoel een nuttige bijdrage te leveren aan de samenleving of aan de zelfredzaamheid van ruziënde bewoners, een plezierig gevoel overhouden aan nieuwe sociale contacten of een fraaiere openbare ruimte, of een gevoel van herkenning en tevredenheid over de beleidsdoelstellingen van gemeente of politie. Gezien het belang van de veiligheidsbeleving voor de legitimiteit van de overheid en van de politie is dit een belangwekkend resultaat. Er kan bovendien gedrag uit voortkomen dat wel rechtstreeks bijdraagt aan de veiligheid. Denk daarbij aan zaken als meer durven melden, anderen aan durven spreken, meer inzet voor de buurt hebben, meer zelfredzaam (preventief) gedrag vertonen, verhoogd probleemoplossend vermogen, snellere acceptatie van beleidsinterventies

en dergelijke. Andere opbrengsten hebben – incidenteel - betrekking op een objectieve afname van criminaliteit en/of overlast door toezicht en opsporing of verbeterde mogelijkheden tot effectief optreden, bijvoorbeeld door over meer of betere informatie te beschikken of een betere (gezamenlijke) aanpak te ontwikkelen.

Burgerparticipatie speelt vooral een rol in de gebiedsgebonden politiezorg, is vrijwel uitsluitend preventief georiënteerd en kan taken van politiemensen ondersteunen in de sfeer van toezicht, handhaving, communicatie, bemiddeling, informatieverzameling, beleidsontwikkeling (prioritering) en opsporing. Burgerparticipatie heeft vanuit deze inzet positieve gevolgen voor de functies van de politie, en wel om drie redenen. Ten eerste zien beleidsmakers, politici, en andere partners in het veiligheidsdomein in toenemende mate het belang om met burgers intensiever contact te hebben. Burgerparticipatie in veiligheid past in een netwerkmaatschappij en is minder vrijblijvend geworden. Ten tweede zijn inspanningen van burgers in toenemende mate verknoopt geraakt met het werk van professionals (bij de politie, de gemeente, woningcorporatie, in zorg en welzijn). Veel burgers hebben kennis van en inzicht in veiligheidsvraagstukken. Burgers hebben daadwerkelijk wat te bieden. Participatie is veelbelovender geworden ten opzichte van vroeger. De politie kan daarvan profiteren. Ten derde draagt burgerparticipatie soms op een directe manier, maar vaak ook op een indirecte manier bij aan versterking van politiewerk. Indirecte meerwaarde, door burgerparticipatie gericht op leefbaarheid of sociale samenhang kan voor de veiligheidssituatie van grote betekenis zijn. En we constateerden al dat de verbetering van het veiligheidsgevoel als een doel op zich kan worden beschouwd. Zo bezien tellen de positieve bijvangsten misschien zelfs wel zwaarder als de beoogde opbrengsten.

Dit laatste inzicht betekent dat in het beleidsperspectief waarmee de kwaliteit van burgerparticipatie wordt beoordeeld, zowel de directe als de indirecte betekenis voor de ontwikkeling van veiligheid moeten worden meegenomen. Voor bijna alle projecten die in dit onderzoek aan de orde zijn geweest geldt dat de samenwerking tussen burgers en politie een verbetering betekende van het contact tussen burgers en politie. Daardoor zullen betrokken burgers de politie eerder zien als een betrouwbare partner, onder de conditie dat zij de verwachtingen ook waar weet te maken. Daarbij stellen we vast dat veel initiatieven worden geboren uit een reeds bestaande goede relatie met de politie en eventueel de gemeente of het welzijnswerk. Burgerparticipatie in veiligheid gedijt het beste waar goede relaties bestaan tussen bureaus onderling en met instanties. Indien een dergelijke 'sociale kracht' ontbreekt is het de vraag of investering in burgerparticipatie de moeite waard is. Het lijkt dan beter om in te zetten op een combinatie van hoog niveau van handhaving en bouwen aan vertrouwen in de buurt. Concluderend kunnen we stellen dat de politie er goed aan doet welwillend naar burgerparticipatie te kijken en in te haken op burgerinitiatieven. Het biedt goede mogelijkheden om 'in verbinding met burgers' te zijn. Om frustraties onder burgers te voorkomen, moet de politie wel laten zien dat ze haar eigen werk goed doet. Zo bezien is samenwerking met (actieve) burgers het vanzelfsprekende resultaat van goede verhoudingen.