

ARTIKELEN

Burgerparticipatie en ‘crafting’ in het lokale veiligheidsbeleid

Marco van der Land & Bas van Stokkom

Van professionals in wijken waar burgers actief participeren in veiligheidsvraagstukken wordt een steeds sterkere ‘publieke ambachtelijkheid’ verlangd, onder andere om met succes te kunnen laveren tussen belangen van burgers en organisaties. De vraag is welke rollen zij vervullen bij het faciliteren en begeleiden van burgerparticipatieprojecten op het gebied van veiligheid en op welke manieren ze buiten het formele beleid van de betrokken organisaties een ‘eigen’ sociale ordening aanbrengen. En hoe houden zij daarbij het publieke belang goed voor ogen? Aan de hand van drie soorten projecten – buurtwachten, Buurt Bestuurt en Bewonersbudgetten – worden deze vragen over de improviserende, ‘craftende’ houding van professionals verkend en van kritische kanttekeningen voorzien.

1 Inleiding

Gedurende de afgelopen drie decennia zijn professionals in het veiligheidsdomein steeds sterker betrokken geraakt bij actieve burgers. Burgerparticipatie heeft zich op het gebied van veiligheid en leefbaarheid snel ontwikkeld. Beperkte participatie zich twintig jaar geleden voornamelijk tot formeel overleg en lobbypraktijken, vandaag de dag is er veel meer ruimte voor coproductie en cocreatie van lokaal beleid, waarbij burgers niet alleen meepraten, maar ook meedoen. Burgers, winkeliers en andere partijen in Nederland worden steeds vaker medeverantwoordelijk gehouden voor een veilige omgeving (Terpstra & Kouwenhoven 2004). Er wordt veel belang gehecht aan actieve en verantwoordelijke burgers die zich op een constructieve manier opstellen en samenwerken met de overheid en professionele partijen. Deze ‘responsabilisering’ (Garland 2001; Crawford 1998; Terpstra 2010) wordt ook verwacht van andere partijen, zoals scholen, zorginstellingen en woningcorporaties: veiligheid is niet langer alleen een zaak van de politie. De overheid kan het werk niet alleen doen. Gemeenten en de politie nemen binnen het kader van het lokale veiligheidsbeleid weliswaar vaak het voortouw, maar als het bijvoorbeeld gaat om de leefbaarheid of hulp aan burens, speelt de overheid een meer en meer faciliterende rol. Van burgers wordt verwacht dat zij met ondersteuning van professionals de uitvoering van verschillende leefbaarheidsprojecten (zoals het onderhoud van speeltuinen en parken) zelf op zich nemen. In Nederland spreken we in dit verband van een doe-het-zelf-democratie (Van de Wijdeven 2012).

Marco van der Land & Bas van Stokkom

Ondanks de meer faciliterende rol van de lokale overheid, worden veel participatieprojecten op het gebied van de sociale zekerheid bestuurd en beheerd door de gemeente en de politie. Soms is er sprake van bottom-up projecten, op spontaan initiatief van bewoners, vooral na urgente incidenten. Bijvoorbeeld wanneer een buurtwacht is opgericht om een reeks brandstichtingen in een buurt tegen te gaan. Na verloop van tijd verdwijnen veel van deze initiatieven door gebrek aan institutionalisering. Opmerkelijk blijkt dat professionals nodig zijn die hun specifieke vaardigheden en netwerken inzetten om te komen tot duurzame participatie van de burger (Van Stokkom & Toenders 2010; Van Marissing 2008). Zij gaan te werk als flexibele frontlijnwerkers, inspeland op de zorgen en wensen van de burgers.

De nieuwe manieren waarop participatie plaatsvindt, roepen diverse vragen op. In veel burgerparticipatieprojecten wordt van professionals verlangd dat zij nieuwe manieren vinden waarop projecten vormgegeven kunnen worden (Boutellier 2011). Een bepaald niveau van 'professioneel vakmanschap' of 'publieke ambachtelijkheid' is daarbij vereist, waarmee in de context van burgerparticipatie vooral wordt bedoeld op een sterke persoonlijke en professionele motivatie en goed ontwikkelde vaardigheden om samenwerking tussen netwerkpartners te bevorderen. Professionals zijn steeds vaker gedwongen om te 'craften' en opvattingen te overbruggen tussen burgers met verschillende beroepsmatige en culturele achtergronden die onderling vaak op gespannen voet staan. De vraag is hoe professionals vormgeven aan dit vakmanschap en in hoeverre zij in staat zijn daarbij zelfstandig te handelen. Zijn ze voldoende gemotiveerd om de nieuwe rol te spelen die van hen wordt verwacht? Hoe gaan ze om met moeilijkheden die zij ondervinden in hun eigen organisaties en de 'institutionele logica' daarbinnen (Hartman & Tops 2005)?

Crafting

De vaak improviserende manier waarop de professionals hun vakmanschap in deze projecten inzetten, wordt – bij gebrek aan een geschikte Nederlandstalige term – ook wel aangeduid als 'crafting'. Het gaat om een improviserende houding waarmee publieke problemen het hoofd kan worden geboden en aan nieuwe oplossingen kan worden gewerkt (Bannink, Bosselaar & Trommel 2013). De publieke ambachtelijkheid waarop daarbij een beroep wordt gedaan, bestaat er onder andere uit om inzichten van burgers, organisaties en professionals zo met elkaar te verbinden, dat nieuwe oplossingen mogelijk worden gemaakt, zonder van een blauwdruk gebruik te maken, maar met een frisse, open houding ten opzichte van bestaande regels en instituties. 'Crafting' duidt er ook op dat met een zekere bescheidenheid te doen, door *trial and error*, met hart voor de publieke zaak en het daarbij behorende vertrouwen en legitimiteit (Trommel 2013).

Een van de belangrijkste kwesties in dit verband betreft de legitimiteit van deze vormen van burgerparticipatie en de ondersteuning daarvan door professionals. Betrokkenen moeten hun beslissingen kunnen verantwoorden aan buurtorganisaties en de bredere gemeenschap. Delen van de lokale bevolking zouden zich ech-

ter wel eens minder goed vertegenwoordigd kunnen voelen of misschien zijn ze het niet eens met beslissingen die zijn genomen door een kleine groep actieve burgers en professionals (zoals maatregelen tegen overlast van jongeren). De vraag is hoe de bij deze projecten betrokken professionals omgaan met dergelijke vertegenwoordigingskwesties: proberen ze om ondervertegenwoordigde burgers en maatschappelijke groeperingen te betrekken? Hebben ze ervoor gezorgd dat er rekening wordt gehouden met de belangen van niet-deelnemende groepen?

Twee vragen

Voor dit artikel hebben we deze kwesties teruggebracht tot twee hoofdvragen:

- 1 Welke rollen vervullen professionals bij het faciliteren en begeleiden van burgerparticipatieprojecten op het gebied van veiligheid? Op welke manieren brengen ze buiten het formele beleid van de betrokken organisaties een 'eigen' sociale ordening aan?
- 2 Hoe gaan ze om met de representativiteitskwestie en in hoeverre staan zij garant voor het publieke belang in hun 'crafting'-activiteiten?

Om op deze vragen antwoord te geven hebben wij hoofdzakelijk gebruikgemaakt van door onszelf, in diverse onderzoeksprojecten, verzamelde gegevens, waarvan de resultaten eerder op diverse plekken zijn gepubliceerd (o.a. Van der Land 2014a en 2014b; Van der Land et al. 2014; Van Stokkom 2013; Van Stokkom & Toenders 2010; Van Stokkom et al. 2012).

Drie vormen van burgerparticipatie

In deze bijdrage bekijken we drie vormen van burgerparticipatie op het gebied van lokaal veiligheidsbeleid: buurtwachten, 'Buurt Bestuurt'-projecten en bewonersbudgetten. Deze drie werden gekozen, omdat ze een belangrijke rol spelen in de huidige praktijk van burgerparticipatie. Ze krijgen op dit moment veel aandacht, hebben zich al tot op zekere hoogte bewezen en er is voldoende informatie over beschikbaar (zie de hiervoor genoemde bronnen). In elk van de drie projecten nemen burgers mede de verantwoordelijkheid voor een veilige en leefbare wijk, maar wel op verschillende manieren. Buurtwachten streven ernaar de veiligheid op straat te bevorderen. 'Buurt Bestuurt'-comités prioriteren veiligheidsproblemen die vervolgens worden aangepakt door de politie en gemeentelijke handhavers. Het doel van bewonersbudgetten is om de leefbaarheid in bepaalde straten of delen van de wijk te verhogen. Er is een verscheidenheid van professionals betrokken bij deze projecten: buurtwachten worden meestal gecoördineerd door wijkagenten; bewonersgroepen die een budget hebben gekregen, hebben contact met wijkadviseurs of andere gemeentelijke ambtenaren; 'Buurt Bestuurt'-comités worden gecoördineerd door medewerkers van de gemeente of de politie.

In paragraaf 2 bespreken we kort de achtergrond en de doelstellingen van de drie participatieprojecten en de context waarin ze voorkomen. Vervolgens zetten we uiteen hoe professionals vormgeven aan vakmanschap (par. 3). Zowel hun betrekkingen met de burgers als hun relatie met de organisaties waarin zij werkzaam zijn, worden besproken. In paragraaf 4 ligt de nadruk op de manier waarop pro-

Marco van der Land & Bas van Stokkom

fessionals publieke belangen beschermen tegen de achtergrond van een verondersteld gebrek aan representativiteit. In paragraaf 5 worden de belangrijkste conclusies geformuleerd en in paragraaf 6 zullen we een aantal problematische aspecten van de betreffende projecten bespreken.

2 Drie vormen van burgerparticipatie

2.1 Toezicht op straat: buurtwachten

Buurtwachten (ook wel: buurtpreventieteams) worden gevormd door bewoners die regelmatig in een gebied patrouilleren om de veiligheid in de openbare ruimte te verbeteren (Van der Land 2014a). Burgers surveilleren in de openbare ruimte en zijn op zoek naar onregelmatigheden in de vorm van afwijkend, verdacht, asociaal of crimineel gedrag of onveilige fysieke situaties. Vaak dragen ze opvallende vesten of jassen tijdens hun rondes. Er wordt geschat dat er in 2012 ongeveer twee- tot driehonderd buurtwachten in Nederland actief waren. Burgers in buurtwachten nemen in meer dan de helft (57%) van de gevallen spontaan verantwoordelijkheid voor hun buurt. In een minderheid van de gevallen zijn de politie (14%), de gemeente (10%), maatschappelijk werk (3%) of een combinatie van instanties (9%) initiatiefnemer, waarna de burgers zelf of in overleg met de politie of de gemeente hun teams samenstellen. Soms nemen bewoners en instanties een gezamenlijk initiatief. De overheid bemoeit zich in alle gevallen, vroeg of laat, met het initiatief. Dat gebeurt op verzoek van de bewoners zelf, bijvoorbeeld bij een verzoek om financiële ondersteuning, begeleiding of opleiding, of op verzoek van de gemeente of de politie (Van der Land 2014a).

De teams kunnen een min of meer repressief doel dienen, zoals bestrijding van brandstichting in een wijk. In het laatste geval vereist een acute situatie intensieve surveillance. Maar over het algemeen ontstaan de buurtwachten als gevolg van preventieve doelstellingen. In dergelijke gevallen is er niet altijd sprake van een objectief onveilige situatie. Er is eerder sprake van onveiligheidsgevoelens, die bijvoorbeeld worden gerelateerd aan overlast door rondhangende jongeren of inbraken in woningen in andere buurten (Van der Land 2014a). De teams zijn minder vaak actief in de echt precaire wijken, maar des te meer in de meer welvarende buurten. Daar is het doel van het burgertoezicht vooral om potentiële daders of onruststokers af te schrikken en in sommige gevallen ook antisociaal gedrag te verminderen. In achterstandswijken zijn de doelstellingen niet anders, maar de problemen waarmee burgers worden geconfronteerd als de 'nieuwe' medebeheerders van de openbare ruimte zijn er veel ingewikkelder. In buurten waar patrouillerende burgers gezamenlijk bepaalde routes door de wijk lopen, hebben zij vaak regels opgesteld ten aanzien van frequentie, vorm en organisatie. Soms is er echter geen structureel toezicht, maar vinden de rondes plaats op ad hoc basis. In steden als Bergen op Zoom en Tilburg heeft de gemeente een coördinerende rol en zijn de teams sterker geïnstitutionaliseerd. De Nationale Politie heeft geen eenduidig beleid met betrekking tot buurtpreventie ontwikkeld. Plaat-

selijke groepen bewoners en politieagenten ontwikkelen (noodgedwongen) samen de beste formule voor hun specifieke lokale situatie.

De vier belangrijkste functies van buurtwachten kunnen worden samengevat als: 1) preventie door zichtbaar aanwezig te zijn en zo overlast en criminaliteit te voorkomen, vooral tijdens de avond (en/of nacht), 2) observeren, registreren en helpen opsporen, bijvoorbeeld van afval op straat, kapot straatmeubilair, maar ook verdachte personen en situaties, 3) het doen van interventies, bijvoorbeeld door ordeverstoorders aan te spreken, en 4) informeren en verbinden, bijvoorbeeld door het leggen van contacten en uit te zoeken wat er in een buurt gaande is (Van der Land 2014b). Steeds meer burgers in deze teams maken gebruik van technologie, zoals WhatsApp, soms ondersteunend en soms zelfs ter vervanging van feitelijke (burger)patrouilles. In een aanzienlijk aantal gevallen gaan de teams met hun activiteiten verder dan de gewoonlijk onbetwiste functies van preventie en observatie en grijpen zij in om het gedrag van anderen in de openbare ruimte te veranderen. Daarbij nemen ze soms (potentiële) politietaken over, zoals het naar huis begeleiden van jongeren die overlast veroorzaken na een avondje stappen. De politie hoeft dan bij dat soort situaties niet altijd meer aanwezig te zijn.

2.2 *Burgers die betrokken zijn bij de besluitvorming: 'Buurt Bestuurt'-comités*

De gedachte achter het project Buurt Bestuurt in Rotterdam is dat – in plaats van de politie of de gemeente – bewoners zelf bepalen welke vormen van onveiligheid in de wijk moeten worden aangepakt. Het project begon als een initiatief van de politie Rotterdam-Rijnmond, toen twee politieagenten in 2009 deze methode ontwikkelden met het oogmerk de betrokkenheid van burgers bij de veiligheid in hun buurt te verbeteren. Pas later werd de gemeente bij de projecten betrokken (Van Stokkom et al. 2012). In 2012 waren er 42 projecten actief in de regio Rotterdam. Minstens tien andere gemeenten introduceerden de methode later ook (Eysink Smeets et al. 2013). De buurten waar bewoners op deze manier participeren, kampen doorgaans met zichtbare veiligheidsproblemen.

Andere steden hebben als voorbeeld gediend voor de ontwikkeling van de Rotterdamse projecten (Hoekman 2009). Onder andere Maastricht (Veilige Buurten Teams) en Amsterdam (Buurtveiligheidsteams) gebruiken gelijksoortige methodes. De Amsterdamse teams proberen vooral ernstige, hardnekkige overlastproblemen op te lossen. In Maastricht is het primaire doel echter om de bewoners verantwoordelijkheid te laten nemen voor hun omgeving en de betrokkenheid bij de buurt te vergroten. De inhoudelijke focus ligt er op overlast en wanorde in het publieke domein en hoe dat ingrijpt in het leven van de bewoners.

Voor deze benadering is het belangrijk om goed te kunnen beoordelen over welke incidenten mensen zich zorgen maken, om vervolgens samen met bewoners oplossingen voor deze problemen te zoeken. In Buurt Bestuurt hebben deelnemende burgers inspraak in de uitvoering van het beleid: ze prioriteren de problemen die de politie en de gemeente vervolgens moeten aanpakken. Het proces van die prioritering verschilt per project. In de Amsterdamse Buurtveiligheidsteams worden ze bepaald aan de hand van een enquête onder de buurtbewoners, resul-

Marco van der Land & Bas van Stokkom

terend in een probleem top drie. In Rotterdam prioriteren de buurtcomités de problemen. Deze comités komen om de vier tot twaalf weken bijeen, maken een inventarisatie van de leefbaarheid en de veiligheid en bepalen hoe 200 uur aan politie-inzet en 200 uur gemeentelijk toezicht moeten worden aangewend. Na een aantal maanden vindt een evaluatie plaats en begint de cyclus opnieuw (Eysinck Smeets et al. 2013).

In Maastricht betrekken teams bewoners actief bij het prioriteringsproces. De teams bestaan uit een maatschappelijk werker, een politieagent, een gemeenteambtenaar en vertegenwoordigers van woningcorporaties. Zij brengen problemen in kaart door het afnemen van interviews in buurthuizen, winkelcentra en op straathoeken. Dat heeft het voordeel dat ook groepen worden betrokken die moeilijk bereikbaar zijn. Na het verzamelen van de gemelde problemen wordt een wijkbijeenkomst georganiseerd om de drie meest dringende problemen te bepalen. In de zes tot acht weken daarna werken de teams nauw samen met bewoners om de problemen aan te pakken. De teams verwachten dat bewoners actief meedoen, bijvoorbeeld door straten schoon te maken of elkaar aan te spreken op ongewenst gedrag (Van den Brink & Bruinsma 2011).

2.3 Zorg voor de openbare ruimte: bewonersbudgetten

Terwijl in de jaren negentig professionals en burgers nog vaak op een traditionele, meer top-down manier met elkaar samenwerkten, worden tegenwoordig bewoners gestimuleerd om zelf met voorstellen te komen. Wanneer deze bewoners een budget hebben, kunnen zij zelf hun doelstellingen verwezenlijken, zoals het bevorderen van de fysieke leefbaarheid van een straat. Al in de Rotterdamse projecten Opzoomeren en Mensen Maken de Stad werden budgetten benut om bewoners te motiveren tot het uitvoeren van activiteiten (Lub 2013). Binnen de reeds lang bestaande methodiek van de Deventer Wijkaanpak wordt eveneens met budgetten gewerkt (Oude Vrielink & Van de Wijdeven 2008; Van Stokkom et al. 2012). De rijksoverheid heeft in 2008 extra budgetten uitgetrokken voor bewonersinitiatieven in de veertig zogeheten 'krachtwijken'.

Met bewonersbudgetten willen gemeenten bewoners in staat stellen de leefbaarheid van hun buurt te verbeteren (Tonkens & Verhoeven 2011). Het doel is om de sociale en fysieke omgeving te verbeteren en bewoners te 'responsabiliseren'. Vaak zijn deze doelstellingen nogal vaag geformuleerd: initiatieven moeten de 'betrokkenheid bij de buurt' vergroten en 'community development' bevorderen (Van Ankeren et al. 2010). Bewonersbudgetten in Amsterdam zijn erop gericht bewoners te verbinden en de fysieke omgeving te verbeteren. Degenen die de initiatieven uitvoeren, willen onder meer antisociaal gedrag aanpakken en lelijke openbare ruimten verfraaien, waarbij zij tegelijkertijd gevoelens van saamhorigheid tussen de bewoners trachten te bevorderen.

Aanvankelijk waren het vooral ambtenaren en professionals die beslisten over bewonersbudgetten, maar de laatste jaren zijn die beslissingen meer en meer in handen van bewoners zelf komen te liggen. Dit betekent dat gemeenten een zekere mate van beslissingsbevoegdheid aan de bewoners overdragen (Engbersen

2010; Alleato 2012). In sommige gemeenten wordt de toewijzing van budgetten gedaan door een stuurgroep bestaande uit lokale bewoners. In de stad Groningen zijn speciale 'stemdagen' georganiseerd, waarop bewoners informatie verzamelen over initiatieven en vervolgens hun favoriet kiezen. In sommige steden, zoals in Eindhoven, vindt buurtoverleg alleen plaats bij de besluitvorming over initiatieven van meer dan € 10.000. Vervolgens starten de aanvragers van de begroting met de uitvoering van de initiatieven. De gemeente en andere instellingen zoals woningcorporaties spelen een faciliterende rol. In de Deventer Wijkaanpak worden bewoners beschouwd als producenten van hun eigen leefomgeving. Zij beslissen welke problemen in de buurt moeten worden aangepakt, hoe die problemen kunnen worden aangepakt, wat hun bijdrage zal zijn en welk budget daarvoor nodig is. Een wijkambtenaar en opbouwwerker (het zogenoemde wijkkoppel) ondersteunen de initiatieven van bewoners; zij coördineren en fungeren als aanjager (Van Stokkom et al. 2012).

Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de drie beschreven vormen van participatie. Ten eerste worden de 'Buurt Bestuurt'-projecten geïnitieerd door de gemeenten en zijn ze top-down ontworpen. Gemeente en politie stellen duidelijk het kader. Deelnemende burgers hoeven alleen maar aan te geven welke problemen moeten worden aangepakt. Daarentegen zijn de meeste buurtwachten bottom-up ontstaan en vervullen de deelnemers een actieve rol door in de buurt te patrouilleren. Een meer gemengd beeld vertonen de projecten die voortvloeien uit de bewonersbudgetten. Meestal is het een wijkteam of regiegroep die bepaalt welke projecten worden geselecteerd en van een budget worden voorzien, maar de uitvoering is bijna geheel in handen van de bewoners zelf.

Ten tweede vindt in zowel 'Buurt Bestuurt'-comités als bij bewonersbudgetten een overdracht plaats van beslissingsbevoegdheid naar bewoners. Dit betekent dat de besluitvorming over de aanpak van buurtproblemen verschuift naar niet-representatieve organen. Gemeenten hebben zich aan deze verschuiving gecommitteerd en ondersteunen de projecten. In het geval van buurtwachten vindt een dergelijke overdracht van besluitvorming niet echt plaats. Het initiatief is vaak niet afkomstig van de gemeente of de politie. Zolang de politie geen gevaar ziet in de activiteiten van de teams, laten ze die ongemoeid of ondersteunen ze deze initiatieven waar ze dat wenselijk vinden.

3 Professionals: 'craften' en improviseren

De professionals die bij de hiervoor geschetste vormen van burgerparticipatie betrokken zijn, stuiten op veel verschillende problemen en dienen specifieke strategieën en werkwijzen te ontwikkelen die niet tot hun standaardrepertoire behoren. Ze werken met verschillende partijen en partners samen, ondersteunen burgers en nemen beslissingen die niet altijd aansluiten op de logica van hun eigen organisatie. Met welke moeilijkheden worden deze professionals geconfronteerd en hoe gaan zij daarmee om? Hoe 'craften' en improviseren zij en op welke manie-

Marco van der Land & Bas van Stokkom

ren brengen zij buiten de gangbare beleidsmatige en bureaucratische benaderingen om hun 'eigen' sociale ordening aan?

3.1 *Buurtwachten*

Over het algemeen wordt veel van de organisatie van een buurtwacht door bewoners zelf gedaan: het regelen van het schema van de patrouilles, het doorgeven van meldingen aan de politie, de contacten met de politie en gemeente, enzovoort. Wijkagenten beperken zich over het algemeen tot een adviserende rol, maar tegelijkertijd proberen ze wel grip te krijgen op de initiatieven. Ze zijn huiverig voor burgers die in hun rol verder gaan dan alleen het signaleren van onregelmatigheden. De wet in eigen handen nemen, laat staan eigenrichting, is uit den boze. Overigens zijn in Nederland geen voorbeelden bekend waarbij eigenrichting plaatsvond (Van der Land 2014a).

Omdat een formeel beleid ten aanzien van buurtwachten vrijwel ontbreekt, wordt van de betrokken politieagenten een palet aan speciale vaardigheden gevraagd. Aan de ene kant ontmoedigen ze burgers zich in te zetten voor doelen die niet overeenstemmen met het algemene belang en die de leefbaarheid en veiligheid van een buurt niet ondersteunen. Aan de andere kant moet de inzet van burgers wel serieus worden genomen om te voorkomen dat die gedemotiveerd raken of zich afkeren van formele instanties die zich niet responsief genoeg tonen. Enkele wijkagenten bekommeren zich niet of nauwelijks om de activiteiten van buurtwachten, maar de meesten proberen de activiteiten zo te begeleiden, dat zij in harmonie zijn met regulier politiewerk. Zij nemen een realistisch standpunt in: de betrokkenheid van de deelnemers is wisselvallig en er kunnen dus niet al te hoge eisen aan hun inzet worden gesteld. Sommige wijkagenten gaan desondanks uitvoerig met deelnemers aan buurtwachten in gesprek over de vraag hoe de teams kunnen bijdragen aan de politiedoelstellingen (Van der Land 2014a).

De variatie in de wijze waarop wijkagenten zich tot buurtwachten verhouden, geeft aan dat ze over veel ruimte beschikken om hun ondersteuning van deze groepen zelf in te vullen. Ze hoeven zich daarover in principe nauwelijks bij hun superieuren te verantwoorden. Zolang deelnemers geen politiewerk verzetten of de wet omzeilen, is er onder de collega's in de politieorganisatie geen haan die ernaar kraait. Van belang is dat ze contacten met lokale bewoners verbeteren en het vertrouwen in de politie proberen te vergroten. In staat zijn om te improviseren is daarbij een essentieel aspect van de aanpak van wijkagenten, vooral in de manier waarop ze het netwerk van actieve bewoners en sociale professionals benutten.

3.2 *Buurt Bestuurt*

Terwijl het werken met buurtwachten een steeds vaker terugkerend element is geworden in het takenpakket van de wijkagent, geldt dat niet altijd voor 'Buurt Bestuurt'-projecten, waarbij bewoners vaststellen welke problemen de politie moet aanpakken. In de Amsterdamse Buurtveiligheidsteams wordt van wijkagenten verwacht dat zij het voortouw nemen bij veiligheidsissues en ook taken

oppakken die niet primair tot hun takenpakket behoren, zoals het achter de vorden zitten en motiveren van medewerkers van de gemeente en burgers. Ze tonen een assertieve houding, met name om bureaucratische barrières te doorbreken. Sommige politieagenten zijn zeer betrokken, geloven in samenwerking, maken gemakkelijk verbindingen en winnen het vertrouwen van de burgers (Van Stokkom 2013).

Het werk van deze professionals staat voortdurend in het teken van 'craften' en improviseren. Zij onderhouden contacten met veel mensen in een verscheidenheid aan netwerken, navigeren tussen de verschillende belangen daarbinnen, moedigen mensen aan en houden het momentum vast. Tegelijkertijd dienen ze verwachtingen van burgers te temperen. Sommige bewoners neigen ertoe achterover te leunen, eisen te stellen en de lat steeds hoger te leggen. In feite opereren deze professionals als (crisis)managers in de frontlinie: ze moeten snel resultaten bereiken en elke dag opnieuw problemen overwinnen, rekening houdend met het gebrek aan snelheid van handelen binnen gemeenten en politieorganisaties. Gemeentelijke afdelingen werken bijvoorbeeld met vaste jaarplannen, waardoor personeel en middelen niet snel opnieuw kunnen worden toegewezen om aan de behoeften vanuit de wijk te voldoen (Van Stokkom 2013).

Sommige wijkagenten plaatsen vraagtekens bij deze 'craftende' en improviserende rol. De projecten zijn tijdrovend en vereisen veel inzet en betrokkenheid. Anderen zijn terughoudend ten aanzien van de betrokkenheid van actieve burgers bij het aanpakken van problemen, omdat het veel zaken juist compliceert. Of ze geven aan dat ze al voldoende inzicht hebben in buurtproblemen; de informatie van de bewoners is dan in het beste geval indicatief. Veel wijkagenten hebben de natuurlijke neiging bewoners te zien als informanten. In Amsterdam blijkt het moeilijk om voorbij deze reflex te handelen en burgers echt als partners te betrekken (Van Stokkom 2013).

Soms wordt een gezamenlijke aanpak bemoeilijkt door uiteenlopende perspectieven van de professionele partners. Bij de Veilige Buurten Teams in Maastricht bleek bijvoorbeeld dat de samenwerking tussen politie en woningcorporaties niet zo goed verliep, mede ten gevolge van verschillen in waardenoriëntaties. Bovendien was er het probleem van de dubbele aansturing met aan de ene kant de agenda van de projectmanager, de gemeente en de wethouder, en aan de andere kant de voorkeuren van de bewoners. Professionals kwamen daardoor als het ware in een spagaat terecht, omdat wensen van bovenaf botsen met wensen van onderop. Sommige professionals worstelen met veel verschillende en door elkaar heen lopende taken. Politieagenten bijvoorbeeld worden geacht opbouwwerkachtige taken op zich te nemen (Van den Brink & Bruinsma 2011).

3.3 *Bewonersbudgetten*

Wijkbeheerders en wijkadviseurs die projecten met bewonersbudgetten begeleiden, hebben veel aandacht voor hun faciliterende rol, maar in feite worden de projecten als zij eenmaal lopen in de regel losgelaten. De gemeentelijke medewerkers dragen doorgaans geen verantwoordelijkheid voor het eindresultaat. Wel die-

Marco van der Land & Bas van Stokkom

nen zij ervoor te zorgen dat de projecten aan de gestelde criteria voldoen. Bovendien hebben zij een adviserende en verbindende rol: bewonersgroepen voorzien van informatie en indien nodig in contact brengen met andere gemeentelijke afdelingen en professionals. Zij komen doorgaans niet toe aan een aanjagende rol (Oude Vrielink & Van de Wijdeven 2011).

Binnen de gemeentelijke organisatie bestaat soms weinig draagvlak voor bewonersbudgetten (Alleato 2012). Sommige bestuurders en raadsleden vinden dat bewoners niet zomaar ambtelijke taken mogen overnemen en dat het concept van bewonersbudgetten niet past binnen de representatieve democratie (Engbersen et al. 2010). Veel ambtenaren beschouwen de budgetten als bedreiging of ontwijking van het bestaande vastgestelde beleid. De bewonersinitiatieven kunnen het reguliere gemeentelijke beleid doorkruisen. Er is in feite naast de gemeentelijke programmering een alternatief veld van veel afzonderlijke leefbaarheidsprojecten ontstaan. Dit kan leiden tot spanningen en botsingen tussen burgers en ambtenaren. Sommige bewonersinitiatieven kunnen bijvoorbeeld de onderhoudsplaning van het groenbeheer in de buurt dwarsbomen. Of het gebruik van sommige materialen op speelplekken kan strijdig zijn met eisen die binnen het gemeentelijke beleid worden gesteld.

De betrokken wijkambtenaren zullen intern vaak druk moeten uitoefenen om de initiatieven doorgang te laten vinden. Velen kunnen niet goed overweg met deze nieuwe rol en neigen ernaar hun oren te laten hangen naar de interne bureaucratie. Zij zijn onvoldoende in staat ambtelijke obstakels weg te werken en ruimte voor de bewonersinitiatieven te scheppen. Sommige ambtenaren hebben überhaupt moeite met een faciliterende en dienstbare rol (Engbersen et al. 2010).

4 Representativiteit en het waarborgen van publieke belangen

Vanuit democratisch oogpunt zouden bij de drie besproken vormen van burgerparticipatie de belangen van alle bewonersgroepen, straten en wijkdelen over het voetlicht moeten worden gebracht. Maar de representativiteit is vaak gebrekkig. Slechts een kleine groep van actieve burgers is bij projecten betrokken en die kleine groep neemt mogelijk beslissingen over de hoofden van andere bewoners heen. Hoe gaan de betrokken professionals daarmee om? Houden zij rekening met de belangen van de niet-deelnemende groepen? Leggen zij verantwoording af naar de bevolking? In deze paragraaf schetsen we welke problemen van representativiteit zich voordoen binnen de drie vormen van burgerparticipatie en hoe professionals daarmee omgaan.

4.1 Buurtwachten

Buurtwachten ontstaan zelden door op een systematische manier onder verschillende lagen van de bevolking deelnemers te gaan werven. De actieve bewoners die er deel van gaan uitmaken, schuiven zichzelf naar voren of zijn door andere bewoners of een professional aanbevolen. Deelnemers aan buurtwachten, en vooral diegenen die de drijvende kracht vormen, zijn vaak oudere bewoners die bepaald

gedrag van andere bewoners in de woonomgeving als overlastgevend, crimineel of bedreigend definiëren en daaraan iets willen doen (Van der Land 2014a). Vaak worden deelnemers niet door iedereen in de buurt beschouwd als vertegenwoordigers van de buurt. Sommigen worden gewantrouwd, omdat zij een te groot stempel drukken op de controle van andere bewoners en sommigen worden daardoor zelfs voor 'verraders' gehouden. De buurtwachters kunnen daardoor op hun beurt terughoudend worden in het doorgeven van informatie aan de politie of daar selectief mee omgaan. Het kan andere bewoners beletten om deel te nemen aan buurtwachten (zie ook Crawford 2006; Terpstra 2008).

Als een buurt sociale spanningen kent, kunnen die zich manifesteren langs het fenomeen van de buurtwacht: de één organiseert zich onder het mom van de 'verantwoordelijke burger' om de andere 'onverantwoordelijke burger' te controleren. De één is daarmee zogezegd loyaal aan de overheid, de ander niet. Of omgekeerd, de één is zogezegd een 'verrader', de ander een bewoner die loyaal is aan de buurt. De kans op polarisatie tussen bewoners, repressie en uitsluiting is niet denkbeeldig en is nauw verbonden met de manier waarop actieve burgers andere burgers labelen (Crawford 1998). Om deze sociale spanningen te voorkomen, ontmoedigen wijkagenten risicovolle of twijfelachtige initiatieven van buurtwachten, bijvoorbeeld wanneer de activiteiten van de deelnemers zich te sterk richten op één bepaalde groep bewoners. De politie is over het algemeen terughoudend om informatie over de identiteit van verdachten met buurtwachten te delen.

De politie probeert de representativiteit van de buurtwachten te verbeteren door aandacht te besteden aan de samenstelling van de teams: verschillende etnische achtergronden en leeftijdsgroepen moeten vertegenwoordigd zijn. Terwijl veel buurtcomités uit kunnen gaan van een min of meer vaste samenstelling, is de betrokkenheid van de leden van buurtwachten meestal tijdelijk. Vaak zijn het specifieke incidenten, zoals autobranden of inbraken, die aanleiding vormen zich bij een team aan te sluiten of er een te starten. Wanneer de problemen voorbij zijn, verliezen de teams hun urgentie en hun leden (Van der Land 2014a).

4.2 Buurt Bestuurt

Vaak is slechts een relatief kleine groep van actieve bewoners bij de 'Buurt Bestuurt'-projecten betrokken. De kring van actieve bewoners is doorgaans – qua achtergrondkenmerken als leeftijd, sekse, opleiding en etniciteit – niet representatief voor de buurt. In de regel wordt dit probleem niet zozeer gezien in termen van massa ('hoeveel bewoners worden bereikt?'), maar vooral in termen van kwaliteit ('welke groepen bewoners worden bereikt?'). Uit de evaluatie van Buurt Bestuurt in Rotterdam (Eysink Smeets et al. 2013) komt naar voren dat in vrijwel alle buurten een voorhoede van actieve bewoners bij de 'Buurt Bestuurt'-comités betrokken is. De projecten zijn bij ongeveer twee derde van de buurtbewoners niet bekend. Hoewel Buurt Bestuurt in Rotterdam laagdrempelig is en is opengesteld voor iedereen, geldt de gebrekkige representativiteit in alle comités als belangrijkste knelpunt. Met name allochtone bewoners en jongeren zijn in de meeste comités ondervertegenwoordigd. Wel blijkt uit het Rotterdamse onder-

Marco van der Land & Bas van Stokkom

zoek dat er sprake is van een goede representatie van de problemen die in de buurt spelen en die in Buurt Bestuurt worden besproken en aangepakt. Dit betekent dat de niet-vertegenwoordigde bewoners het eens zijn met de geselecteerde probleemaanpak. Niettemin is ongeveer twee derde van de bewoners zich niet bewust van de projecten die plaatsvinden. De verantwoording naar het bredere publiek kan veel beter. Dat geldt ook voor de communicatie met buurtbewoners. Vergelijkbare problemen doen zich voor bij andere lokale varianten, zoals in Amsterdam (Van Stokkom 2013).

Onder de deelnemers zitten relatief veel bewoners die hart hebben voor de publieke zaak en ook op andere manieren in de wijk actief zijn; er zijn ook relatief veel bewoners die zich regelmatig ergeren aan overlastgevende groepen en dat aan de kaak willen stellen. Professionals zien binnen de projecten toe op een faire procedure en zorgen ervoor dat alle deelnemers aan het woord kunnen komen. Ze geven de beraadslaging structuur, zodat de deelnemers wijkproblemen kunnen rangschikken naar ernst en urgentie. Doorgaans slagen zij er ook in, als 'bewakers' van het hele project, om niet-vertegenwoordigde belangen mee te wegen. Ze geven tegenwicht aan vooringenomen meningen van assertieve bewoners, vooral na incidenten die onrust hebben veroorzaakt. De bewoners richten hun boosheid dan snel tegen groepen als jongeren en daklozen. Vooral in kansarme, heterogene wijken is die onpartijdige opstelling van groot belang. Wijkagenten doen doorgaans veel moeite in contact te komen met 'marginale' groepen. Zij zijn zich er goed van bewust dat in deze gefragmenteerde en etnisch verdeelde wijken de politie snel van partijdigheid beschuldigd kan worden (Van Stokkom et al. 2012).

Op professionals – zeker als zij als trekker fungeren – rust tevens de taak verantwoording af te leggen naar de brede bevolking door middel van een toelichting op het proces, de gestelde prioriteiten en de uitgevoerde werkzaamheden. Dat komt in de praktijk van 'Buurt Bestuurt'-projecten niet goed uit de verf. Weliswaar wordt in buurtkranten en op websites van (deel)gemeenten en welzijnsinstellingen regelmatig aandacht besteed aan participatieprojecten, maar het is de vraag of daarmee de bredere bevolking wordt bereikt. Indien veel nadruk wordt gelegd op 'haalwerk', zoals in Maastricht, is de bevolking beter bekend met (het verloop van) de projecten. Dat vereist relatief zeer veel inspanning van de betrokken professionals (Van den Brink & Bruinsma 2011).

4.3 *Bewonersbudgetten*

In deze projecten doet zich het probleem van representativiteit op drie niveaus voor: bij de rekrutering en samenstelling van de regiegroepen die over budgetaanvragen beslissen, bij de verdeling van de aanvragen onder de bevolking en bij de verdeling van de gehonoreerde aanvragen onder de indieners. Uit een studie van Tonkens en Kroese (2009) blijkt dat de aanvragers merendeels bewoners zijn die al actief zijn in de wijk. De laagdrempeligheid van de regeling zorgt er wel voor dat er ook aanvragen binnenkomen van groepen die normaal moeilijk bereikt worden. Volgens Tonkens en Verhoeven (2011) zijn de initiatiefnemers in Amsterdam geen gemiddelde buurtbewoners: ze zijn beter geworteld in de buurt en zijn maat-

schappelijk actiever, hebben een sterke buurtbinding en veel buurtcontacten. Ze zijn meer dan gemiddeld actief in vrijwilligerswerk en vaker lid van buurtverenigingen. Onder de initiatiefnemers bevinden zich relatief veel vrouwen, lager opgeleiden, mensen met een laag inkomen, jongeren en nieuwe Nederlanders. De participanten in Deventer daarentegen – waar al decennialang gewerkt wordt met bewonersbudgetten – zijn echter andermaal overwegend oudere mannen met een betaalde baan of gepensioneerd. Vooral jongeren en allochtonen zijn ondervertegenwoordigd (Van Stokkom et al. 2012).

Er zijn tegelijkertijd aanwijzingen dat de thema's van de aanvragen een goede afspiegeling vormen van de problemen in een wijk (Van Ankeren et al. 2010). De initiatieven lijken dus breed ervaren problemen te adresseren. Volgens Tonkens en Verhoeven (2011) leidt de toekenning van budgetten soms tot spanningen tussen bewonersgroepen, onder andere door twijfels over de eerlijkheid en integriteit van andere initiatiefnemers. Velen hebben twijfels over de eerlijkheid van de procedure en hebben het gevoel niet erkend te zijn. Een meerderheid zou een 'verlangen naar bureaucratie' hebben: zij willen meer controle, verantwoording en striktere procedures. Dit is niet verwonderlijk, omdat de meeste aanvragers geen budget ontvangen. Bewoners daarentegen die erin slagen om een aanvraag ingewilligd te krijgen, hebben een mooie gelegenheid om hun plannen te realiseren. De vraag is of de methode van bewonersbudgetten – het uitlokken van initiatieven en de meest veelbelovende voorstellen honoreren – voldoende in staat is te voorkomen dat een ongelijke verdeling ontstaat in de verdeling van budgetten tussen verschillende groepen bewoners (afkomstig uit verschillende blokken en straten).

Om deze redenen vinden de betrokken professionals het erg belangrijk dat er telkens nieuwe groepen deelnemers meedingen naar een budget. Er moet voldoende doorstroming van actieve bewoners zijn, ook om voor draagvlak in de buurt te zorgen. De professionals in Deventer zorgen ervoor dat actieve bewoners in het wijkteam tijdig worden vervangen door anderen. Het lidmaatschap van het team dat budgetten toewijst, is gebonden aan maximale termijnen. Gemeenteambtenaren zijn actief op zoek naar nieuwe leden voor de wijkteams en moedigen ook jongeren en immigranten aan om plannen in te dienen (Oude Vrielink & Van de Wijdeven 2008; Van Stokkom et al. 2012). In het algemeen zijn de betrokken professionals overigens niet verantwoordelijk voor de communicatie over de gehonoreerde aanvragen naar de bredere bevolking. Meestal richten zij zich op het faciliteren van de projecten en houden zij toezicht op de manier waarop de budgetten worden besteed.

5 Conclusies

Welke rollen vervullen professionals nu bij het faciliteren en begeleiden van burgerparticipatieprojecten op het gebied van veiligheid, hoe brengen ze buiten het formele beleid van de betrokken organisaties een 'eigen' sociale ordening aan en hoe houden ze bij dit alles het publieke belang in het oog? De beschreven burger-

Marco van der Land & Bas van Stokkom

participatieprojecten laten zien op welke manier professionals, veelal met elkaar, en in samenwerking met burgers, lokale praktijken 'craften'. Bij buurtwachten krijgt die 'crafting' gestalte door coproductie met burgers, waarbij (vooral) politiemensen de initiatieven in het door hen gewenste spoor trachten te krijgen. Politiemensen die buurtwachten begeleiden, fungeren vooral als frontlijnwerkers, die gedurende hun werk op straat geschikte manieren van handelen ontwikkelen en daarbij improviserend te werk gaan. In feite verrichten zij dat werk binnen hun normale opdracht om openbare-ordeproblemen te reguleren: het kat-en-muisspel tussen hangjongeren en buurtwachten dient beheersbaar te blijven en mag niet escaleren. In 'Buurt Bestuurt'-projecten nemen professionals de rol van manager op zich: contacten onderhouden, voortgang bewaken, voortdurend zaken aanjagen. Vaak dienen zij 'in te breken' in de programmering van lijnorganisaties. Zij steken hun nek uit en pogen indien nodig de gemeentelijke bureaucratie te omzeilen. Of dat lukt, is vaak afhankelijk van medestanders binnen de gemeente, bijvoorbeeld een wethouder die snel verbeterde resultaten wil zien voor wat betreft veiligheid. Ook bij de begeleiding van bewonersbudgetten is 'crafting' aan de orde: de wijkambtenaren laveren tussen de wettelijke regelgeving en het staande gemeentelijke beleid enerzijds en de facilitering van bewonersinitiatieven anderzijds.

Dit handig om kunnen springen met bestaande regelgeving is een van de vele rollen die professionals vervullen. Zij werken in veel gevallen sterk vanuit de leefwereld van burgers, maar op andere momenten is de systeemwereld van de formele organisatie leidend en worden zaken volgens de bestaande beleidslijnen aangepakt. Soms worden ze tegengewerkt en moeten ze veel stampij maken om gehoord te worden. Er doen zich regelmatig spanningen voor in relatie tot de organisatie waarvoor zij zelf werkzaam zijn (politie, gemeente, welzijnsorganisatie, woningcorporatie) en ze stuiten op een institutionele logica die snel en flexibel optreden menigmaal in de weg staat. De betrokken professionals moeten ook in staat zijn om bruggen te bouwen tussen burgers en instanties. In veel opzichten gaan de kartrekkers binnen 'Buurt Bestuurt' te werk als beleidsondernemers die veel energie en tijd investeren in het project en daarbij mensen, agenda's en diensten met elkaar verbinden. Ze kunnen in zekere zin 'boundary spanners' worden genoemd: ze werken tussen twee of meer organisatiesystemen in (Van Hulst et al. 2012, 437/8).

Deze bemiddelende rol van professionals richt zich ook op bewoners onderling. 'Buurt Bestuurt'-projecten hebben regelmatig te maken met conflicten en spanningen tussen bewonersgroepen. De betrokken wijkagenten nemen in de discussie over de bepaling van oplossingsrichtingen die bijdragen aan lokale veiligheid en leefbaarheid de rol van scheidsrechter op zich. Zij ontkomen er niet aan kortzichtige belangen en onredelijke eisen van bewoners te pareren en vijandige taal te corrigeren (Van Stokkom & Toenders 2010). Dat laatste geldt ook voor de regulering en coördinatie van buurtwachten, alleen blijft dat doorgaans onzichtbaarder.

De professionals die in dit artikel zijn beschreven, hebben van oudsher een belangrijke rol in het activeren van bewoners. In het geval van Buurt Bestuurt en bewonersbudgetten zijn burgers uitdrukkelijk uitgenodigd om hun ideeën in te brengen. Zoals gezegd, gemeente en politie hebben zich daaraan gecommitteerd. Er is daarmee een speelveld van probleemaanpak buiten het gangbare beleid van gemeente en politie gecreëerd. Dat betekent dat professionals 'politiek werk' op zich nemen, namelijk belangen op faire wijze afwegen, de belangen van passieve bewoners meenemen en tegenwicht bieden aan dominante deelbelangen. De betrokken professionals leggen veel nadruk op doorstroming: het werven van nieuwe actieve bewoners – liefst uit niet of nauwelijks participerende subgroepen – en daarmee op input van nieuwe informatie en gezichtspunten.

Participatie van burgers gaat lang niet altijd gepaard met een evenwichtige spreiding van participanten over verschillende bevolkingsgroepen. Slechts een kleine groep van gangmakers en bezorgde burgers is actief. Het gaat om een 'participatie-elite', waaraan traditioneel vooral oudere mannen met een wat hogere opleiding deelnemen. Omdat professionals burgers activeren, spelen zij hierbij een duidelijke rol, ook al is het opvallend dat het tekort aan representativiteit door niet-deelnemende bewoners zelden wordt aangevochten. Dat is deels te verklaren door het feit dat er onder wijkbewoners doorgaans grote consensus bestaat over de gestelde doeleinden van 'schoon, heel en veilig'. In 'Buurt Bestuurt'-projecten wordt de probleemaanpak waarvoor de 'voorhoede' heeft gekozen doorgaans ondersteund door de brede groep van niet-deelnemende bewoners.¹ Vanuit het gezichtspunt van wát gerepresenteerd wordt, hoeft de kleine groep van actieve burgers die zeggenschap heeft dan ook geen principiële problemen op te leveren. Zodra er echter sprake is van conflicterende belangen, doet de politieke factor zijn intrede. Bewoners, winkeliers en ondernemers uit het nachtleven kunnen bijvoorbeeld twisten over de vraag hoe vervelende hangjongeren aan te pakken. Sommige groepen, en vooral jongeren tegen wie de overlastaanpak vaak is gericht, hebben weinig op met actieve bewoners die 'samen heulen' met de politie.

Kortom, er wordt veel van professionals verwacht. Verbindingen leggen, burgers werven en tegelijk aspiraties en verwachtingen bijstellen; publieke belangen waarborgen en steeds zorgdragen voor een ordelijk verloop van de projecten. Mede daarom schrikt een deel van de professionals terug voor de extra verantwoordelijkheden die op hen afkomen (zie vooral Van Stokkom 2013). Voor professionals die zich de traditionele rol van politieagent of ambtenaar aanmeten, lijkt in deze nieuwe beleidspraktijken überhaupt geen plaats te zijn.

- 1 Op grond van onderzoek in Chicago concludeerde Skogan (2004) dat het publiek aan nagenoeg dezelfde buurtproblemen prioriteit geeft als de relatief kleine groep deelnemers die tijdens de maandelijkse 'beat meetings' feitelijk bepaalt welke problemen door de politie zullen worden aangepakt (ondanks het feit dat de deelnemers een overwegend middenklasseprofiel hebben). Ook Nederlands onderzoek (Bakker et al. 2011) laat zien dat er vrijwel geen verschillen zijn tussen het ideeëngoed van de minder actieve bewoners en de meest actieve bewoners. Zij maken zich over dezelfde zaken zorgen. Van Marissing (2008) concludeert dat een meerderheid van de bewoners ermee instemt dat degenen die geen gebruikmaken van de gelegenheid te participeren zich erbij neerleggen dat beslissingen in hun nadeel kunnen uitvallen.

6 Kritische kanttekeningen

In dit laatste deel plaatsen we een viertal kritische kanttekeningen bij de geschetste vormen van burgerparticipatie en de rol van de 'craftende' professional daarin. Ten eerste kunnen onredelijke verwachtingen van 'boze burgers' het lokale veiligheidsbeleid gaan domineren. Vaak klagen bewoners bijvoorbeeld over jongeren zonder goed op de hoogte te zijn van hun bezigheden en intenties. De jongeren lopen dan het risico doelwit te worden van overmatige controle en gaan zich daartegen verdedigen. Dat geldt niet minder voor sommige etnische groepen. Ongeacht hun daadwerkelijke gedrag krijgen migranten snel een negatief label opgeplakt. Als ze voortdurend het voorwerp van controle zijn, kunnen wijkspanningen toenemen. Van de politie wordt verwacht dat zij onmiddellijk optreedt tegen (vermeende) daders, vaak jongeren, junks en daklozen, zeker na incidenten die consternatie in de buurt hebben veroorzaakt. Verongelijkte burgers eisen dan meer actie van de politie (De Leeuw & Van Swaaningen 2011). De kans bestaat dan ook dat de politie zich te veel laat leiden door de sentimenten en verwachtingen van de meerderheid van de bevolking. Politiemensen en andere professionals moeten zich bewust zijn van deze risico's. Zij moeten rekening houden met de belangen van niet-deelnemende groepen en indien nodig de eisen van de wel-deelnemende groepen temperen en corrigeren.

Ten tweede, roept deze 'politieke' rol van professionals nieuwe vragen op: zijn ze bereid en in staat om onpartijdig te handelen? Zijn ze bereid om de resultaten van de projecten aan de bredere gemeenschap te verantwoorden? Een verwante vraag is of de positie van de professionals niet te dominant is. Er is een gevaar dat professionals beslissen wat er gaat gebeuren en de agenda bepalen: 'Sorry mevrouw, maar dat is geen veiligheidskwestie!'

Ten derde verlichten burgerinitiatieven niet automatisch het gemeentelijk beleid, zoals vaak wordt beweerd in tijden van bezuinigingen. Vooral in achterstandswijken komt zelforganisatie over het algemeen moeilijk van de grond. Het vertrouwen in formele instanties is er lager (Fung 2004; Van Stokkom & Toenders 2010). Om die reden is de aanwezigheid van professionals met een sterke persoonlijkheid ('best persons') en 'street-credibility' een beslissende factor om burgerparticipatie te laten slagen (Van Marissing 2008; Carr 2006; Van Hulst et al. 2012). Een lokale overheid die resultaten boekt in termen van veiligheid en leefbaarheid is een andere belangrijke factor (Van der Land et al. 2014, hoofdstuk 4).

Een laatste kanttekening betreft de ongelijke verdeling van leefbaarheids- en veiligheidsprojecten over buurten en wijken. Sommige wijken zijn verstoken van buurtwachten, andere profiteren van de voordelen. Sommige straten zijn verstoken van een aanpak om overlast aan te pakken, terwijl andere straten opgeknapt en veilig zijn, omdat de bewoners een budget werd verleend. Participatieprojecten kunnen daarom leiden tot ongelijke uitkomsten; de resultaten kunnen sterk verschillen per buurt en wijk. Onderzoek naar bewonersinitiatieven in Utrecht (Van den Boom 2013) toont aan dat gemeentelijke ondersteuning doorgaans beperkt blijft tot bewoners die een budget in de wacht hebben gesleept. Wijkadviseurs

richten zich vanzelf op de kopgroep van actieve burgers, terwijl de meerderheid van de bewoners buiten beeld blijft. Een onbedoeld effect kan zijn dat de verschillen tussen wijken of wijkdelen met of zonder zelforganiserend vermogen toenemen. Deze nieuwe ongelijkheid kan worden verergerd door bezuinigingen op buurtwerk en welzijnsaccommodaties.

Dit impliceert dat de formats waarin participatie wordt gegoten belangrijk zijn: deze moeten bij voorkeur het belang van alle bewoners dienen. In 'Buurt Bestuurt'-comités wordt van de deelnemers verlangd dat zij rekening houden met de belangen van alle delen van de wijk. De betrokken professionals worden verondersteld eenzijdige voorstellen aan te passen. Als het gaat om bewonersbudgetten hebben wijkadviseurs en andere gemeentelijke professionals minder mogelijkheden om de belangen van alle bewoners te beschermen. Er vindt geen discussie plaats welke knelpunten moeten worden aangepakt en welke gemeenschappelijke aanpak nodig is. Om die redenen moeten we een oogje in het zeil houden op het 'vrije spel van participatie' dat sommige aanhangers van de doe-het-zelf-democratie in gedachten hebben.

Om principiële redenen zou lokaal veiligheidsbeleid dan ook geen 'markt' van burgerinitiatieven moeten stimuleren. Veiligheid is een basisbehoefte en een gemeenschappelijk goed dat beschikbaar zou moeten zijn voor iedere burger. De burger in staat stellen om overlast aan te pakken, kan worden gestimuleerd daar waar dat mogelijk is, maar uiteindelijk blijft het bieden van veiligheid primair een collectieve taak (Terpstra 2010; Loader & Walker 2007). Alle burgers, of zij nu profiteren van burgerinitiatieven of niet, moeten worden beschermd. Als het gaat om leefbaarheidsproblemen (bijv. het inrichten van speelplaatsen voor kinderen) zijn deze risico's misschien minder belangrijk. In dergelijke gevallen lijkt er minder behoefte aan professionals die bescherming bieden, aanpakken bijstellen of controle houden op de uitvoering.

Literatuur

- Alleato (2012) *Burgerparticipatie en wijkbudgetten. De gemeente: smeerolie of zand?*. Utrecht: Alleato.
- Ankeren, M. van, E.H. Tonkens & I. Verhoeven (2010) *Bewonersinitiatieven in de krachtwijken van Amsterdam, een verkennende studie*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Bakker, J., B. Denters & P.-J. Klok (2011) Welke burger telt mee(t) in de doe-democratie?. *Beleid en Maatschappij*, 38(4), 402-418.
- Bannink, D., H. Bosselaar & W. Trommel (red.) (2013) *Crafting local welfare landscapes*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Boom, L.R. van den (2013) *Tussen oppakken en loslaten. Een case study naar de gemeentelijke ondersteuning van burgerinitiatieven in het Utrechtse leefbaarheidsdomein*. Scriptie. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Boutelier, H. (2011) *De improvisatiemaatschappij. Over sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma.
- Brink, G. van den & M. Bruinsma (2011) *De aanhouder wint: samenwerken aan veilige krachtwijken*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Marco van der Land & Bas van Stokkom

- Carr, P.J. (2005) *Clean streets: crime, disorder and social control in a Chicago neighbourhood*. New York: New York University Press.
- Crawford, A. (1998) *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*. Harlow: Longman.
- Crawford, A. (2006) 'Fixing broken promises?': Neighbourhood wardens and social capital. *Urban Studies*, 43(5-6), p. 957-976.
- Crawford, A. (1997) *The local governance of crime: appeals to community and partnerships*. Oxford: Oxford University Press.
- Engbersen, R., K. Fortuin & J. Hofman (2010) *Bewonersbudgetten, wat schuift het?*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Eysink Smeets, M., H. Moors, M. Jans & K. Schram (2013) *De bijzondere belofte van Buurt Bestuurt*. Amsterdam: Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties.
- Fung, A. (2004) *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Garland, D. (2001) *Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Hartman, C. & P. Tops (2005) *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.
- Hulst, M.J. van, L. de Graaf & G. van den Brink (2012). The work of exemplary practitioners in neighborhood governance. *Critical Policy Studies*, 6(4), 434-451.
- Land, M. van der (2013) Burgers voor/tegen burgers. Buurtwachten in Nederland en hun verbindingen met bewoners, politie en gemeente. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 12(2), 62-78.
- Land, M. van der (2014a) *De buurtwacht: Naar een balans tussen instrumentalisering en autonomie van burgers in veiligheid*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Land, M. van der (2014b) Citizens policing citizens. Are citizen watches manifestations of contemporary responsible citizenship?. *Citizenship Studies*, 18(3/4), 423-434.
- Land, M. van der, B. van Stokkom & H. Boutellier (2014) *Burgers in veiligheid. Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid*. Den Haag: WODC.
- Leeuw, T. de & R. van Swaaningen (2011) Veiligheid in veelvoud: beeld, beleid en realiteit in Rotterdam Oude Westen. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), 26-42.
- Loader, I. & N. Walker (2007) *Civilizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lub, V. (2013) *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*. Den Haag: Boom Lemma.
- Marissing, E. van (2008) *Buurten bij beleidsmakers: Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*. Dissertatie. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Moors, H. & E. Bervoets (red.) (2013) *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg. Gevalstudies, patronen, analyse*. Den Haag: Boom Lemma.
- Oude Vrielink, M.J. & T.M.F. van de Wijdeven (2008) *Met vertrouwen vooruit in de Deventer Wijkaanpak*, Rotterdam: SEV.
- Oude Vrielink, M.J. & T.M.F. van de Wijdeven (2011) Ondersteuning in vieren: Zichtlijnen in het faciliteren van burgerinitiatieven in de buurt. *Beleid en Maatschappij*, 28(4), 438-455.
- Skogan, W.G. (2004) Representing the community in community policing. In: W.G. Skogan (Ed.), *Community Policing. Can it work?*. Belmont: Wadsworth, 57-75.
- Stokkom, B.A.M. van (2013) *Frontlijnwerk met potentie. Buurtveiligheidsteams in Amsterdam*. Den Haag: Boom Lemma.
- Stokkom, B.A.M. van, M. Becker & T. Eikenaar (2012) *Participatie en vertegenwoordiging. Burgers als trustees*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Stokkom, B.A.M. van & N. Toenders (2010) *De sociale cohesie voorbij: Actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Terpstra, J. (2008) Burgers in veiligheid. Lokale netwerken en buurtcoalities. In: H. Boutelier & R. van Steden (red.) *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 243-266.
- Terpstra, J. (2010) *Het veiligheidscomplex*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Tonkens, E. & G. Kroese (2009) *Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend? Evaluatie van de eerste fase van de extra budgetten voor bewonersinitiatieven (voucheregeling) februari-oktober 2000*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Tonkens, E. & I. Verhoeven (2011) *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid. Een onderzoek naar bewonersinitiatieven in de Amsterdamse Wijk aanpak*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/AISSR.
- Trommel, W. (2013) *In de diepte daagt het globale*. Ongepubliceerde paper. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Wijdeven, T. van de (2012) *Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*. Dissertatie. Delft: Eburon.