

HOOFDSTUK 9

Actieve burgers staan niet graag alleen

Lokale veiligheidszorg in achterstandswijken

Bas van Stokkom en Nelleke Toenders

Het activeren van bewoners ter verbetering van de veiligheid en leefbaarheid in kwetsbare buurten lijkt alleen mogelijk wanneer professionals een zichtbare rol spelen. Waar dat lukt zal blijken dat actieve burgers nog geen 'brave burgers' zijn. Actieve burgers zijn doorgaans zeer kritisch over de ongrijpbare instellingen van de overheid en de politie.

De overheid heeft het laatste decennium veel maatregelen genomen om de eigen verantwoordelijkheid van burgers te versterken en burgers bij de lokale veiligheidszorg te betrekken. De analyse is bekend: politie en justitie zijn overbelast en komen niet toe aan hun kerntaken. De overheid moet daarom terugtreden, minder zorg op zich nemen, en burgers stimuleren zelf problemen in de wijk op te lossen. Burgers zouden minder afhankelijk moeten zijn van de overheid en zelf grip moeten krijgen op hun leefomgeving. De hernieuwde belangstelling voor participatie staat dus in het teken van het gezamenlijk oplossen van problemen, en heeft weinig van doen met het vorm geven aan belangen van bewonersorganisaties die oppositie voeren tegen de gemeente of zich tegen beleidsvoornemens keren.

Burgers, ondernemers, scholen en andere maatschappelijke instanties worden uitgenodigd te participeren, hun verantwoordelijkheid te

nemen en een aandeel te leveren. Dit heeft de afgelopen tien tot vijftien jaar geleid tot een groeiend aantal lokale samenwerkingsverbanden en netwerken. Vaak vormen deze netwerken een onderdeel van de gebiedsgebonden aanpak vanuit de politie en/of hebben ze een plaats gekregen in het lokaal integraal veiligheidsbeleid, waarbij de gemeente formeel een regietaak heeft (zie Terpstra 2008; voor een overzicht van burgeractiviteiten in veiligheidsprojecten zie Scholte 2008).

Wat kunnen bewoners in achterstandswijken nu doen om de veiligheid en leefbaarheid van de buurt te verbeteren? Uit veel onderzoek blijkt dat heterogeen samengestelde kansarme wijken vaak niet over goede bewonersorganisaties beschikken (Skogan 1990). Het vermoeden zelf problemen op te lossen, is vaak slecht ontwikkeld. En als er al buurtverenigingen aanwezig zijn, kunnen die weinig doen om gevoelens van onveiligheid te verhelpen. Bewonersgroepen hebben doorgaans een wisselvallig bestaan: na een aanvankelijke enthousiaste start raken ze snel in de versukkeling. Hoewel de vele urgente problemen binnen die wijken behoorlijk wat burgers tot activisme kunnen aanzetten, blijft participatie doorgaans tot een kleine groep beperkt. Hoe kunnen bewonersinitiatieven stabiel worden? Welke rol kunnen professionals daarbij op zich nemen? Welke werkwijzen kunnen activering ten behoeve van leefbaarheid en veiligheid bevorderen en op welke problemen stuit men daarbij?

Voor antwoorden op die vragen bekijken we in dit hoofdstuk eerst enkele onderzoeken over de doorslaggevende rol van daadkrachtige professionals. Vervolgens presenteren we enkele conclusies uit ons eigen onderzoek, waarbij de meningen van actieve bewoners over professionals en de gemeente de revue passeren. We bepleiten op basis daarvan enkele middelen tot verbetering. Maar eerst bespreken we enkele paradoxale ontwikkelingen met betrekking tot activering van burgers.

Activering van burgers: paradoxale ontwikkelingen

Opvallend is dat de roep om meer participatie van burgers plaatsvindt tegen de achtergrond van een terugtrekkende overheid en een sterker

repressief veiligheidsbeleid. Tegelijkertijd staan de uitgangspunten van de gebiedsgebonden politiezorg – waaronder intensivering van contacten met de burger – momenteel onder druk. De overheid zendt dan ook meerdere en vaak tegenstrijdige signalen uit: activeren en afhouden, ondersteunen en terugtrekken.

Dat is te zien in de alledaagse praktijk van de lokale veiligheidszorg: daar doen zich regelmatig spanningen voor tussen verschillende beleidsintenties. Enerzijds wordt erop gehamerd dat veiligheidszorg een zaak is van iedereen, niet alleen van bestuur, politie en gemeentelijke instellingen, maar ook van bedrijven, belangengroepen en burgers zelf. Anderzijds zijn er veel ontwikkelingen gaande die daaraan voortgaan: politie, frontlijnwerkers en andere professionals die het voortouw nemen en ongeacht de opvattingen van bewoners een aantal wijkproblemen aanpakken (het 'achter de voordeur'-beleid; verwijderen van jeugdgroepen; fouilleeracties etc.).

Er zijn veel signalen dat wijkagenten minder aandacht besteden aan de belangen van bewoners, mede omdat zij ook meer wethandhavende taken krijgen opgelegd, zoals staande houden en bekeuren (Terpstra 2008). Bovendien is de tendens dat de politie zich sterker terugtrekt uit de veiligheidsnetwerken, onder meer vanwege de druk het politiewerk te concentreren op misdaadbestrijding en opsporing, en vooral vanwege de intern gerichte 'afrekenstrategieën' (Terpstra & Kouwenhoven 2004, p. 281-282). Het 'gebiedsgebonden werk' is onder druk komen te staan. Voorbeelden daarvan zijn preventie, het bewaren van vrede in de wijk of het bemiddelen tussen bewoners bij ruzies of conflicten. Aan hulpverlening komen wijkagenten bijna in het geheel niet toe. Mede daardoor is de afstand tussen burgers en wijkagenten vergroot.

Wijkagenten zijn over het algemeen sterk betrokken bij problemen in hun wijken, maar zij kampen met een gebrek aan middelen en gebrek aan steun in de eigen organisatie. Daar komt bij dat wijkagenten minder tijd doorbrengen in hun wijk dan verwacht wordt, en dat de meeste wijkagenten afkerig zijn van invloed van burgers op de politieagenda (Terpstra 2008, p. 352). Ze zien burgers vooral als een manier om aan informatie te komen. De assertieve en recalcitrante burger is juist 'het

probleem'. Het veiligheidsbeleid op wijkniveau gaat dan ook in veel opzichten geheel langs de bewoners heen (Tops & Van Ostaaijen 2006).

Kortom: er zijn veel trends binnen het lokale beleid die negatief uitpakken voor de betrokkenheid van burgers. Niettemin – en paradoxaal genoeg – wordt er veel in het werk gesteld om burgers sterker bij de buurt te betrekken en doen gemeenten veel moeite om bewonersplatforms, leefbaarheidsteams en partnerships te stimuleren. Ondanks de trends van bezuinigingen op het opbouwwerk, 'terug naar de kernen' bij de politie en repressieve interventies in de buurt, wordt er in elke stad veel geëxperimenteerd met bewonersparticipatie. In het navolgende gaan we nader in op de rol van actieve burgers en professionals binnen die projecten.

De doorslaggevende factor: daadkrachtige professionals

Bewoners in kansarme wijken betrekken doorgaans niet zo snel de politie en andere organisaties bij hun problemen. Zij hebben minder vertrouwen in de lokale overheid en voelen zich vaak vervreemd van politie en andere professionals. Professionals moeten veel moeite doen die wantrouwende en sceptische houding om te buigen.

In zijn proefschrift *Buurtten bij beleidsmakers* (2008) constateert Erik van Marissing dat de daadkracht van professionals doorslaggevend is voor participatie in de buurt. Als zij naar bewoners luisteren en hun best doen de buurt te verbeteren, sterkt dat het vertrouwen van bewoners in buurtgenoten en hun gevoel van solidariteit. Het blijkt ook dat bewoners dankzij daadkrachtige professionals mensen eerder aanspreken op hinderlijk gedrag. Bewoners die te spreken zijn over de handelwijze van de politie en andere professionals zullen sneller ingrijpen wanneer zij een onbekende aan een fiets zien rommelen. Zij hebben er volgens Van Marissing (2008, p. 154) waarschijnlijk meer vertrouwen in dat de politie daadwerkelijk gaat kijken na een melding. De studie van Van Marissing leert dat bewoners zich kwetsbaar voelen en interventies achterwege laten wanneer zij geen ruggeleuning krijgen van de politie en andere professionals.

Die bevindingen worden door veel onderzoeken gestaafd. Zo heeft Skogan op grond van evaluatiestudies van CAPS (Chicago Alternative Police Strategy) – zonder twijfel het meest ambitieuze *community policing*-programma ter wereld – vastgesteld dat het succes van de veiligheidszorg bepaald wordt door het effectieve leiderschap van wijkbrigadiers. De beste brigadiers zorgen voor goede leiding van maandelijkse vergaderingen met burgers, en stimuleren innovatief denken. Zij werken hard om mensen bij het programma te betrekken en geven aandacht aan hun zorgen (Skogan et al. 2000).

Enthousiaste buurtbrigadiers die overtuigd zijn van het nut dat bewoners prioriteiten stellen bij de aanpak van problemen, weten het vertrouwen van de buurt te winnen. De brigadiers zorgen ervoor dat agenten de aandacht gericht houden op de geprioriteerde problemen; ze hebben goede contacten met burgers en kennen de wijk. Zij zijn wel afhankelijk van agenten die hun visie kunnen vertalen in operationele termen. Tegelijk zijn de meest onveilige wijken ook aangewezen op opbouwwerkers. Opbouwwerkers zorgen ervoor dat de politie niet terugvalt op de makkelijkste manier van werken, ofwel werken zonder 'lastige' burgers (Fung 2004).

De bevindingen van Carr (2005), die de wijk Beltway in Chicago heeft onderzocht, sluiten hierbij aan: ondersteuning van actieve bewoners vormt de doorslaggevende factor om de wijk veiliger te krijgen. De politie en sociale professionals kunnen samen met een kleine kring activisten veel bereiken. Het mobiliseren van de zwarte bevolking en latino's heeft er in veel wijken toe geleid dat de animositeit tussen etnische groepen deels is overwonnen.

Uit ander onderzoek (Velez 2001) blijkt dat goede contacten van burgers met de politie en andere professionals de angstgevoelens kunnen doen afnemen, vooral in arme buurten. Velez stelt daarnaast vast – net als Van Marissing – dat daardoor de bereidheid van bewoners toeneemt om zelf misdaad en overlast te bestrijden. Omgekeerd geldt dat waar het toezicht en de benaderbaarheid van politiemensen gering is, de bereidheid wordt aangetast om zelf toezicht te houden en te interveniëren.

Meningen van actieve bewoners over professionals

Hoe denken bewoners over de samenwerking met professionals en wat valt hieraan mogelijk te verbeteren? Verloopt de samenwerking met respectievelijk de politie, opbouwwerk, woningcorporaties en gemeente naar tevredenheid? Wat zijn zoal de struikelblokken in de samenwerking? Op grond van eigen onderzoek in uiteenlopende Nederlandse achterstandswijken zijn de volgende bevindingen van belang.²

De geïnterviewden maken vaak een duidelijk onderscheid tussen dé politie en de wijkagent. Over de politie zijn ze vrijwel allemaal ontevreden. Kent men de wijkagent in de buurt, dan is men doorgaans wel te spreken over de samenwerking. Actieve bewoners vinden het prettig om de wijkagent op een informele wijze te leren kennen, waardoor hij gemakkelijker te benaderen is. Vooral respondenten uit etnische minderheden vinden dit belangrijk. De wijkagenten worden vaak geprezen om de volgende aspecten: gezag hebben, goed kunnen luisteren, zowel repressief als preventief optreden, zichtbaar aanwezig zijn in de buurt en gemakkelijk aanspreekbaar zijn. Ook een communicatieve oriëntatie (attent zijn; 'afpraak is afspraak'), terugkoppeling en persoonlijke omgang ('ik heb zijn mobiele telefoonnummer en mag hem altijd bellen als er iets is') zijn belangrijk. Wanneer men zich negatief uitlaat over de wijkagent is het vaak in termen van 'hij is er nooit', 'hij heeft nooit tijd' en 'hij zegt dat hij niks kan doen'. Het oordeel van de geïnterviewden over de politie als instantie is minder positief. De belangrijkste kritiekpunten zijn: ze zijn er niet als je ze nodig hebt; met de meldingen wordt niets gedaan; ze surveilleren niet op de momenten dat het echt nodig is; ze willen van ons informatie, maar wij krijgen er niets voor terug; te weinig handhaving; ze lossen niet op, maar plakken pleisters en gedogen.

Over het opbouwwerk wordt vooral in positieve termen gesproken. De volgende opmerkingen worden regelmatig gemaakt: opbouwwerkers zijn er als je ze nodig hebt; ze bieden ondersteuning; ze hebben veel kennis en een groot netwerk. Een enkele keer wordt aangegeven dat het niet meer duidelijk is 'van wie de opbouwwerker nu is: van de

gemeente of van de bewoners'. De opbouwwerker lijkt in die gevallen meer een uitvoerder van bepaalde projecten en is er niet ter ondersteuning van de bewonersorganisaties. Meestal wordt de opbouwwerker door de bewoners ervaren als *linking pin* tussen de bewoners en de instituties.³

Wat betreft de woningbouwcorporaties zijn de meningen onverdeeld negatief: 'Ze doen niks!' Vaak zijn er wel huismeesters of beheerders aangesteld, maar ook daarvan vindt men dat die te weinig doen. Indien de woningbouwcorporatie toezegt iets te doen, duurt het veel te lang voor het echt gebeurt. Positieve opmerkingen hebben betrekking op een enkele huismeester die goed luisterde, een woningbouwcorporatie die een vrijwilliger uitrustte met een autootje om vuilnis op te halen en een corporatie die aan een bewonersorganisatie terugkoppeling gaf over de ondernomen acties. Toch kan men concluderen dat over de gehele linie de woningbouwcorporaties nog weinig of geen invulling geven aan hun sociale taakstelling.

De bewoners zijn tevreden over de gemeente wanneer er in hun wijk een wijkmanager is aangesteld. Die persoon vormt de schakel tussen het gemeentelijk apparaat en de bewoners. De wijkmanagers vergaderen wel veel, maar luisteren goed en komen hun beloftes na, luidt het oordeel. Over dé gemeente wordt door de meeste respondenten gezegd dat zij te verkokerd en te bureaucratisch is. Het werkt allemaal stroperig en er wordt niet doorgepakt. Men is ook niet te spreken over de projectencarrousel en de protocollen.

De respondenten is ook gevraagd naar wat zij graag verbeterd zouden zien in de aanpak van buurtproblemen. Twee dingen springen in het oog: de verbeteringen betreffen voornamelijk zaken die professionals op zich moeten nemen en men pleit voor een meer gestructureerde, integrale aanpak van wijkproblemen.

Het is wenselijk dat de professionals meer zichtbaar en bereikbaar zijn. Dit geldt vooral voor de politie en de woningbouwcorporaties. Daarnaast moeten politiemensen ook zaken aanpakken en de regels meer handhaven. Als het gaat om jeugdoverlast is het zaak dat de politie harder optreedt en de ouders van de jongeren bij de aanpak

betrekt. De woningbouwcorporaties moeten zich gaan bezighouden met de verbetering van de leefomgeving en de sociale problematiek. Het is wenselijk dat zij hierbij meer openstaan voor de mening van bewoners en meer huismeesters en beheerders aanstellen. De huismeesters kunnen een actievere rol spelen door mensen veelvuldiger aan te spreken op hun gedrag en door veel zichtbaar aanwezig te zijn.

Daarnaast moet een meer structurele en integrale aanpak van de buurtproblemen in de plaats komen van de huidige kortstondige versnippering. De samenhang tussen de projecten en de werkzaamheden van de instellingen ontbreekt. Men acht het noodzakelijk meer bewoners bij de buurt te betrekken – vooral ook bewoners uit etnische groepen. Dat is te bereiken door de activiteiten laagdrempelig te organiseren en door de bewoners écht serieus te nemen.

Kortom: de respondenten oordelen positief over de professionals als er sprake is van een zekere persoonlijke relatie en de professional een communicatieve stijl hanteert. Ook een handhavende stijl van de politie (aanpakken en doorpakken) wordt zeer gewaardeerd. Over de organisaties is men in zijn algemeenheid minder te spreken; deze worden als bureaucratisch en stroperig ervaren.

Naar permanente vormen van overleg en ondersteuning

Het activeren van bewoners in kwetsbare buurten lijkt alleen mogelijk wanneer professionals een initïerende en stimulerende rol spelen. Het ligt dan ook voor de hand om het doortastende optreden van politie-mensen en andere professionals te bevorderen. Het aanbrengen van een vaste overlegstructuur op wijkniveau, zoals ook in Chicago wordt beproefd, kan mogelijk uitkomst bieden. Hoe zou dat overleg vorm kunnen krijgen en welke professionele partners zouden daarbij betrokken moeten zijn? Maar eerst: waarom zou een solide en permanente overlegstructuur eigenlijk nodig zijn?

Veel beleidsmaatregelen zijn momenteel gericht op de mobilisatie van individuele burgers, vaak op een tijdelijke, projectmatige basis. De vraag is of die projecten het probleemoplossende vermogen van de

buurt wel kunnen vergroten (Lelieveldt en Van der Kolk 2005). Er zijn vele redenen om vraagtekens te plaatsen bij die kortlopende projecten.

Ten eerste is het moeilijk om na afloop van een project de minimale resultaten vast te houden (Van der Graaf et al. 2006). Tijdelijke impulsen zoals die binnen het nationale programma *Onze buurt aan zet* (Obaz) wekken verwachtingen en brengen enthousiasme teweeg, vaak zonder dat men zich bewust is van de tijdelijkheid van de impuls.

Ten tweede verleiden kortlopende projecten tot *quick fixes* en *quick responses*, waarvan veel bestuurders en professionals niet op de hoogte zijn. De afstemmingsproblemen die daaruit voortkomen, kunnen het veiligheidsbeleid destabiliseren. Zo zijn welzijnsorganisaties zonder veel coördinatie bezig met een specifiek aspect of deel van een sociaal probleem. Dat betekent voor professionals en burgers een voortdurende onzekerheid en instabiliteit (Uitermark & Duyvendak 2008).

Ten derde is het niet aannemelijk dat kortdurende projecten de betrokkenheid bij de buurt vergroten. De zogenoemde projecten-carroussel kan aanzetten tot scepsis en wantrouwen als bewoners de indruk hebben dat de zoveelste karavaan adviseurs en experts iets nieuws in hun wijk wil uitproberen en enkele maanden later weer vertrekt. Je kunt zelfs de goodwill van bewoners verspen als blijkt dat bewoners er halfslachtig bij worden betrokken. Zodra een project op poten staat, wordt de geldkraan dichtgedraaid en wordt er op personeel bezuinigd. Dat kan funeste gevolgen hebben: er treedt een gebrek aan uithoudingsvermogen en focus op. Ook de WRR signaleert die tendens: de politiek wil te snel scoren, mede in het licht van verkiezingen. 'Dit kan, speciaal op sociaal terrein, leiden tot een jobbeleid met bijbehorende demotivatatie en schade ten gevolge van weggegooid geld' (WRR 2005, p. 130).

Een ander probleem dat tot een duurzame en voor eenieder toegankelijke overlegstructuur noodzaakt, is de relatieve geslotenheid van bestaande bewonersorganisaties. Binnen die organisaties zijn vooral oorspronkelijke Nederlanders, ouderen, mannen, hoger opgeleiden en huiseigenaren oververtegenwoordigd (Van Marissing 2008; Lelieveldt 2004; Van der Graaf et al. 2006). Veelal dezelfde mensen blijven de

scepter zwaaien en er is weinig roulatie. Deze vooral 'witte buurttrekkers' behartigen bepaald niet altijd de belangen van de rest van de wijk. Mede hierdoor klinken signalen over aanhoudende problemen vaak niet tot gemeentebtenaren door.

Een duurzame overleg

In achterstandswijken kan mogelijk een solide duurzame structuur tot stand worden gebracht waarin geïnteresseerde burgers maandelijks kunnen participeren. Een kleine groep actieve bewoners geeft daarin aan welke problemen aanpak verdienen en zij leveren daaraan – indien mogelijk – zelf een bijdrage. Wellicht zijn personen in straten en delen van de buurt die voorheen geen 'brug' hadden om problemen kenbaar te maken, op die manier te bereiken. Ook in de meest geplaagde wijken kunnen aldus – analoog aan de ervaringen in Chicago – *partnerships* worden opgebouwd.

Het gaat dus om een samenwerkingsverband dat verantwoordelijk is voor een doorlopende bespreking, agendering en prioritering van problemen van veiligheid en leefbaarheid.⁴ Een dergelijke overlegstructuur die samenwerking tussen politie en bewoners stimuleert, kan vele potentiële winstpunten brengen.

In de eerste plaats kunnen geplande interventies vooraf worden besproken en toegelicht. Het van bovenaf opleggen van maatregelen kan veel weerstand en negatieve energie losmaken, bijvoorbeeld het aanwijzen van een tippelzone zonder burgers te raadplegen. Ingrijpende interventies vereisen communicatie, zodat de aard van de problemen en de verantwoordelijkheid van de verschillende professionals duidelijk worden. In veel gevallen kunnen bewoners aangeven welke *hotspots* prioriteit verdienen.

Ten tweede, en hierop aansluitend, kunnen de deelnemende partijen hiermee een reëel beeld krijgen van wat zij kunnen verwachten, zicht krijgen op de mogelijkheden en onmogelijkheden van handhaving van regels, en soms onoplosbare problemen leren beheersen (zie Zoomer et al. 2002; Van Stokkom 2008). Tegelijk kunnen de vorderingen

binnen de veiligheidszorg teruggekoppeld worden. De politie en andere instanties krijgen zicht op behoeften binnen de wijk, vooral van bewonersgroepen met wie zij weinig contact hebben.

Ten derde kunnen alle deelgroepen binnen de wijk participeren. Daartoe is actieve werving van personen uit niet of nauwelijks participerende subgroepen nodig. Van belang is dat de politie niet voornamelijk in contact treedt met groepen die hun visie delen. Andere groepen, zoals jongeren, dreigen dan een target van de politieaanpak te worden, en weren zich daartegen. In gefragmenteerde en etnisch verdeelde wijken kan de politie snel van partijdigheid beschuldigd worden.

Ten vierde zijn bewoners uit etnische groepen door rekrutering explicieter te betrekken bij de lokale veiligheidszorg. Juist in achterstandswijken, waar bewoners minder vrouwen hebben in de politie en het politiebeleid haast automatisch kritiek oplevert, is het zaak om burgers niet verder te laten vervreemden van het lokale veiligheidsbeleid.

Ondersteuningsteam

Naast de vaste overlegstructuur met bewoners kan een doorlopend samenwerkingsverband van professionals voor ondersteuning zorgen. De beroepskrachten hierin fungeren als schakels tussen bewoners, het bestuur en de hulpverlenende instanties. Binnen dat verband formuleren zij een gezamenlijke strategie; ze vormen zo nodig *partnerships* om acute problemen (mogelijk) samen met bewoners aan te pakken, reflecteren op hun interventies en leggen daarover verantwoording af, ook aan de bewoners.

Als succes in zo sterke mate afhankelijk is van persoonlijke inzet en uitstraling, dan loont het om vooral ervaren professionals in te zetten. Van groot belang is dat de burger weet wie hij voor zich heeft en dat hij op die persoon kan bouwen. Volgens Van Marissing (2008) zijn er vraagtekens te plaatsen bij de moeite die professionals doen om bewoners bij de buurt te betrekken. Veel professionals zijn zich niet altijd bewust van de gevolgen van hun handelen, bijvoorbeeld wanneer zij bewoners onvoldoende informeren. Professionals kunnen meer moeite

doen om aan te geven waarom ingrijpen of hulpverlening nodig is, juist in achterstandsbuurtten waar veel bewoners vijandig staan tegenover de overheid. Het is wenselijk dat zij zich ervan bewust zijn dat zij 'de' bepalende factor vormen die activisme in de buurt stimuleert dan wel afhoudt. Professionals kunnen bewoners aanspreken als deskundige leveranciers van ideeën en niet als 'achtergestelde mensen'. Indien mogelijk kunnen zij het initiatief ook aan bewoners overlaten – ze kunnen hun talenten en competenties op waarde schatten en uitgaan van kansen en mogelijkheden. Te vaak overheerst een deficiëntieperspectief op specifieke problemen: 'Zij kunnen het niet'.

Politiemensen zouden een onpartijdige attitude kunnen uitstralen, en kwetsbare groepen aldus beschutting kunnen bieden. Zij kunnen spanningen tussen groepen bewoners een halt toeroepen door conflicten bespreekbaar te maken en communicatieve blokkades te doorbreken. Ze kunnen ook een rem zetten op de dominante verwoording van deelbelangen ('Weg met die jongeren').⁵

Kunnen professionals dat wel?

Kunnen professionals deze manieren van optreden ook waarmaken? In de praktijk blijken politiemensen zich vaak te verschuilen achter hun rol van criminaliteitsbestrijder. Overlastproblemen worden vaak weggevoerd als zijnde 'geen politietaken'. Ook blijkt dat binnen de politieorganisatie wijkagenten lang niet altijd de steun krijgen die ze nodig hebben; veel politiemensen laten zich minder actief in met samenwerkingsverbanden met bewoners (Terpstra en Kouwenhoven 2004; Terpstra 2008).

Van woningcorporaties is bekend dat zij lange tijd hun sociale verantwoordelijkheid hebben laten liggen. Nog altijd neigen ze ertoe louter als vastgoedbedrijven en projectontwikkelaars te opereren. Ze krijgen weinig tegenspel, terwijl hun sociale rol sterker ontwikkeld kan worden. Woningcorporaties zouden een te beperkt instrumentarium hebben om een volwaardige sociale speler te zijn, maar op grond van hun massa en macht (financiële en economische belangen) kan dat relatief makkelijk bekostigd worden.

Wat betreft het opbouwwerk: daarop is de laatste decennia bijzonder veel bezuinigd (zoals ook op het jongerenwerk en maatschappelijk werk). Het zou te veel een vakbondachtige spreekbuis zijn geworden van bepaalde groepen bewoners.

Binnen de gemeentelijke organisatie ten slotte wordt lang niet altijd gevolg gegeven aan de adviezen, voorstellen en initiatieven van burgers. Formele procedures en een bureaucratische organisatie staan een alerte behandeling in de weg. Terugkoppeling over wat instanties met informatie en plannen hebben gedaan verloopt gebrekkig; beloften worden aldus vaak niet waargemaakt. Dat maakt het werk van politiemensen en sociale professionals er niet makkelijker op (Van Caem 2008).

Toch zijn actieve bewoners in achterstandswijken aangewezen op de steun van opbouwwerkers, politiemensen en andere professionals. Het activisme van bewoners wordt in sterke mate bevorderd door het enthousiasme en het verantwoordelijkheidsgevoel van individuele professionals. De daadkracht van professionals vergroot niet alleen de kans op deelname aan buurtactiviteiten, maar vergroot ook de bereidheid hulp in te schakelen en incidenten te melden, en zelf mensen aan te spreken op hinderlijk gedrag. Actieve bewoners van achterstandsbuurtten zouden zich met die hulp dus meer vaardigheid eigen kunnen maken om relaties op te bouwen met professionals.

Binnen deze visie op een activerende overheid is niet alleen de stijl en manier van communiceren, maar ook alert optreden van belang. Een overheid die snel reageert en de straat snel op orde heeft, straalt naar mensen uit dat hun buurt ertoe doet. De symbolische boodschap is: de overheid staat achter de burger. Bewoners worden geïnspireerd zelf hun straat schoon te houden. Omgekeerd is het ook zo dat wanneer professionals weinig zorgzaam met bewoners omgaan, dat aan burgers is te merken. Wie niet zeker is dat de politie controle uitoefent, zal dat zelf eerder nalaten. Als vuil niet alert wordt weggehaald, geeft dat het signaal dat de gemeente de openbare ruimte niet van belang acht. Bewoners haken af, stellen hun verwachtingen naar beneden bij en onverschilligheid wordt de norm (Blokland 2009: 98). Dat geldt

nog sterker in achterstandsbuurtten waar argwaan heerst naar 'de gemeente' en professionals.

De hier bepleite oplossingsrichting brengt ongetwijfeld moeilijkheden met zich mee. Professionals beseffen vaak onvoldoende dat hun manier van optreden de beslissende factor vormt voor burgers om al dan niet te participeren. Daarbij komt dat ze gewend zijn om zelf oplossingen te bedenken voor buurtproblemen; ze stimuleren burgers onvoldoende zelf problemen aan te pakken. Initiatieven worden daarvoor onbedoeld ontmoedigd (Van Caem 2008).

Geen brave burgers

De actieve bewoners waarover in deze bijdrage is gesproken zijn bepaald geen 'brave burgers' die voor het karretje van de lokale overheid gespannen kunnen worden. Uit ons onderzoek blijkt immers dat een goede relatie met professionals en gemeentelijke instanties lang niet altijd voorhanden is. Actieve burgers zijn doorgaans zeer kritisch over de ongrijpbare 'systeemwereld' van de politie en andere instellingen, maar ze zijn tegelijk wel bereid dringende problemen aan te pakken. Uit veel Amerikaans onderzoek blijkt dat 'brave burgers', mensen die een positieve visie hebben op de politie, niet de drijvende kracht vormen achter activisme in de wijk. Een kritische houding ten opzichte van de politie lijkt eerder tot activisme te leiden dan een welwillende houding (Frank et al. 1996). Negatieve attitudes ten opzichte van de politie hoeven dus geen barrière te vormen voor samenwerking. Dat geldt ook voor de actieve bewoners in Nederlandse achterstandswijken.

Daar komt bij dat voor de hier beschreven bewoners de eigen behoeften vooropstaan, en zij niet inzetbaar zijn voor het overheidskarretje. Dat is wellicht wel het geval bij sms-alert en Burgernet (zie hoofdstuk 7 in deze bundel), waarbij burgers worden benaderd om te helpen bij het bestrijden van criminaliteit. Er is dan sprake van communicatief eenrichtingsverkeer waarbij burgers fungeren als ogen en oren van de politie (Terpstra 2010). In dit hoofdstuk gaat het om het belang van medezeggenschap bij het bepalen van welke problemen worden

aangepakt en welke middelen de politie en de gemeente daarbij kunnen inzetten. Het burgeractivisme dat in deze bijdrage is besproken, mag dan instrumentalistisch van aard zijn, gericht op concrete resultaten zoals het verhelpen en voorkomen van buurtproblemen, niettemin hebben de behoeften en vragen van burgers een zelfstandig belang.

Ten slotte: participatie in de veiligheidszorg heeft een negatieve inzet. Vaak gaat het om vechten tegen de bierkaai. Je maakt ook bepaald geen vrienden als sommige hinderlijke groepen in de wijk regelmatig het doelwit zijn van de aanpak. Als bestrijding van misdaad en overlast vooropstaan, gaat het om controle en toezicht, vaak ook repressie, niet om verbeteren en vooruitkomen. Brave burgers, meedenkers en 'ja-zeggers' zullen zich in die context niet snel op hun gemak voelen. Zij zullen zich eerder aansluiten bij bewonersinitiatieven die inspelen op een positief leefklimaat.

De veiligheidszorg in achterstandswijken blijft evenwel aangewezen op de actieve inzet van een kleine groep volhardende bewoners. Succesvolle samenwerking staat of valt met het rekruteren van deze 'doeners'. De kunst is die groep te identificeren, hun duurzame ondersteuning te bieden en de resultaten van samenwerking aan de bredere bevolking kenbaar te maken. Een ambitieuze visie op bewonersactivisme ('iedereen zou moeten participeren') is dus overbodig.

Vandenbergh, M.P., 'The Carbon-neutral Individual'. *New York University Law Review*, 82, p. 1673-1745, 2007

HOOFDSTUK 7

Ahabad, O., M. Yaqin, S. Bazzat en D. Bechan, *Onderzoek naar de rol van de gemeenten binnen Burgernet*. Utrecht: Hogeschool Utrecht: 2009

Gorissen, I. en J. de Groot, *Burnernet. Van implementatie naar participatie*. Utrecht: Hogeschool Utrecht, 2008

Intomart, *Burnernet na één jaar*. Hilversum: 2005

Johannink, R., Onderzoeksgroep, *Communicatietest in Utrecht*, 2008

Johannink, R. Onderzoeksgroep, *Misbruik van Burgernet*, 2008

Keijzer, N., *Burnernet in Delft?* Leiden: Universiteit Leiden, 2008

Oostveen, A. van, en G. Terhenne, *Burgerparticipatie: meedoen voor spek en bonen?* Leiden: Universiteit Leiden, 2008

'Samen met de politie', *Vrij Nederland*, 4 februari 2010

Veer, G. van der, *Burnernet. Een studie naar in hoeverre Friese gemeenten zijn voorbereid op de komst van Burgernet*. 2009

Wit, E. de, *Maakt samenwerken het verschil?* Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2006

Vijver, C.D. van der, R. Johannink e.a., Onderzoeksgroep, *Burnernet in de praktijk. De evaluatie van de pilot van Burgernet*. SMVP: 2009a

Vijver, C.D. van der, R. Johannink e.a., Onderzoeksgroep, *Burnernet in de praktijk. De evaluatie van de pilot van Burgernet. Bijlagen behorende bij het rapport*. SMVP: 2009b

HOOFDSTUK 8

CCV, *Handboek Buurtbemiddeling. Het instrument in de praktijk*. Utrecht: CCV, 2008

Collins, R., 'Emotional Energy as the Common Denominator of Rational Action'. *Rationality and Society*, 5, p. 203-230, 1993

Fiers, L. & A. Jansen, *Het succes van buurtbemiddeling. Resultaten van het evaluatieonderzoek*. Utrecht: Berenschot / LEB, 2004

Johnson, D., R. Johnson & T.

Roger, *Teaching Students to Be Peacemakers. A Meta-analysis*.

Paper presented at the Annual Meeting of the American

Educational Research Association, Seattle, WA, April 10-14, 2001

Jones, T., 'Conflict Resolution

Education: The Field, the

Findings, and the Future'. *Conflict Resolution Quarterly*, 1-2, p. 233-267, 2004

Kaldenbach, H., *Hangjongeren. 99 tips voor buurtbewoners en*

voorbijgangers. Amsterdam: Prometheus, 2008

Lub, V., N. de Groot & J. Schaafsma, *Polarisatie en radicalisering: de onderbouwing van sociale interventies getoetst*. Utrecht: MOVISIE/Universiteit van Tilburg, [te verschijnen]

May Castle, E., *An Exploration of Neighbourhood Mediation in Amsterdam*. International School for Humanities and

Social Sciences, University of Amsterdam, 2007

Meer, J. van der, *'Chillen doe je maar ergens anders'*. Boutellier, H., N. Boonstra & M. Ham

(red.), *Omstreden ruimte. Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid*. Jaarboek tss. Amsterdam: Van Gennep, 2009

Meijer, S., *Jongerenbuurtbemiddeling. Stappenplan voor het opzetten van een project*

Jongerenbuurtbemiddeling. Utrecht: CCV, 2010

Oppelaar, J. & K. Wittebrood, *Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht*. Den Haag: SCP, 2006

Peper, B. & F. Spierings, 'Buurtbemiddeling als panacee?' *Justitiële verkenningen*, 9, p. 41-53, 2000

Pleysier S. & J. Deklerck, 'Over hondenpoep en hangjongeren. Een verkennend onderzoek naar overlastfenomenen in parken

en groenzones'. *Tijdschrift voor veiligheid*, 5, 1, 2006

RMO, *Tussen flanereren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren*. Amsterdam: swp, 2008

Spierings, F., 'Over de schutting. Buurtbemiddeling in Zwolle, Rotterdam en Gouda'. tss, *Tijdschrift voor de sociale sector*, 4, p. 4-9, 1997

Trommel, W., *Gulzig bestuur*. Inaugurale rede. Amsterdam: Vrije Universiteit, 17 september 2009

Uyterlinde, M., R. Engbersen & V. Lub, 'Contactleggingskunde'. Veldboer, L., J.W. Duyvendak & C. Bouw (red.), *De mixfactor. Integratie en segregatie in Nederland*. Amsterdam: Boom, 2007

Meijer, L., J.W. Duyvendak & C. Bouw, 'Inleiding: menging als maatstaf'. Veldboer, L., J.W. Duyvendak & C. Bouw (red.), *De mixfactor. Integratie en segregatie in Nederland*. Amsterdam: Boom, 2007

HOOFDSTUK 9

Attema, E., *Kritisch en bevlogen. Bewoners over Deventer Wijkaanpak*. Amsterdam/Deventer, 2003

Blokland, Talja, *Oog voor elkaar. Veiligheidsbeleving en sociale*

- controle in de grote stad*. Amsterdam: AUP, 2009
- Broekman, H., M.C. Dozy et al., *Opbouwwerk 2000. Beeld en perspectief*. Opbouwteksten 14. Den Haag, 2000
- Caem, Barbara van, *Verborgene kracht. Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*. Dynamics of Governance, Veiligheid & Burgerschap, VU Amsterdam, 2008
- Carr, Patrick J., *Clean Streets. Crime, Disorder and Social Control in a Chicago Neighborhood*. New York: New York University Press, 2005
- Dozy, Marta, 'Het is altijd het beroep van de toekomst geweest'. *De beroepontwikkeling van het opbouwwerk*. Zutphen: Walburg Pers, 2008
- Frank, James et al., 'Citizen Involvement in the Coproduction of Police Outputs'. *Journal of Crime and Justice*, vol. 19, 2, p. 1-29, 1996
- Fung, Archon, *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2004
- Graaf, P. van der, et al., *Indevaluatie Onze buurt aan zet. Een thematische vergelijking van tien steden*. Den Haag: Ministerie van BZK, 2006
- Lelieveldt, H., 'Neighbourhood Politics: Social Capital and Neighbourhood Oriented Forms of Participation'. Deth, J.W. van, et al. (eds.), *The Oxford Handbook on Social Capital*. Oxford: Oxford University Press, 2008
- Lelieveldt, H., 'Helping Citizens Help Themselves'. *Urban Affairs Review*, 39, 5, p. 531-551, 2004
- Lelieveldt, H. & H. van der Kolk, 'Structured sociaal kapitaal en het oplossen van buurtproblemen'. Volker, B. (red.), *Burgers in de buurt. Samenleven in school, wijk en vereniging*, p. 25-40. Amsterdam: AUP, 2005
- Marissing, E. van, *Buurtten bij beleidsmakers. Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*. KNAG / Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht, 2008
- Scholte, R.D., 'Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten. Een empirische verkenning'. Boutellier, H. & R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, p. 223-242. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2008
- Skogan W.G., *Police and Community in Chicago. A Tale of Three Cities*. New York: Oxford University Press, 2006
- Skogan, W.G., *Disorder and Decline. Crime and the Spiral of Decay in American Cities*. New York: Free Press, 1990

- Skogan, W.G. et al., *Problem Solving in Practice. Implementing Community Policing in Chicago*. Chicago: Institute for Policy Research, Northwestern University, 2000
- Skogan, W.G. & S. Hartnett, *Community Policing, Chicago Style*. New York: Oxford University Press, 1997
- Stokkom, B. van, 'Orde handhaven en vrede bewaren'. Stokkom, B. van, et al., *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu, 2010
- Stokkom, B. van, *Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing' en de bestrijding van overlast en buurtverval*. Serie Politie en Wetenschap. Den Haag: Elsevier, 2008
- Stokkom, B. van & N. Toenders, *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: Pallas, 2010
- Terpstra, J., *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2010
- Terpstra, J., *Wijkagenten en hun dagelijks werk*. Den Haag: Elsevier, 2008
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven, *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch, 2004
- Tops, P.W. & J.J.C. van Ostaaijen, *Actief burgerschap en veiligheid in Rotterdam. Onderzoek naar de rol van burgers in het Rotterdamse veiligheidsbeleid*. Tilburg/ Rotterdam, 2005
- Uitermark, J. & J.W. Duyvendak, 'Citizen Participation in a Mediated Age: Neighbourhood Governance in The Netherlands', *International Journal of Urban and Regional Research*, 32, 1, p. 114-134, 2008
- Veletz, M.B., 'The Role of Public Social Control in Urban Neighborhoods. A Multilevel Analysis of Victimization Risk'. *Criminology*, 39, 4, p. 837-864, 2001
- Wittebrood, K. & M. van Beem, 'Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?' RMO, *Sociale veiligheid organiseren*, p. 273-337. RMO-advies 31. Den Haag: Sdu, 2004
- WRR, *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: AUP, 2005
- WRR, *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004. Analyse van een veldonderzoek van 28 casussen*. WRR-webpublicatie nr. 9. Den Haag, 2004
- Zoomer, O. et al., *De gebiedsgebonden politiezorg als uitdaging*. Den Haag: Ministerie van BZ, 2002