

## *Op zoek naar actieve burgers*

Burgers, professionals en veiligheid:  
organiseren van samenwerking



Freek de Meere  
Erik van Marissing

Deze publicatie maakt deel uit van de publicatie  
'Op zoek naar actieve burgers. Duurzame betrokkenheid  
van bewoners bij buurtveiligheid in Transvaal' (2013).

## **Op zoek naar actieve burgers**

*Burgers, professionals en veiligheid:  
organiseren van samenwerking*

Freek de Meere  
Erik van Marissing

Utrecht, januari 2013

# Inhoud

<b>Op zoek naar actieve burgers</b>	<b>3</b>
<b>1 Organiseren van samenwerking</b>	<b>5</b>
1.1 Aanleiding: Bewoners aan het stuur?	5
1.2 Bewoners stimuleren: Drie manieren	6
1.3 Nieuwe samenwerkingsvormen: randvoorwaarden	7
1.4 Conclusies en aanbevelingen	8
<b>Geraadpleegde literatuur</b>	<b>11</b>

## *Op zoek naar actieve burgers*

In de periode 2009-2012 heeft het Verwey-Jonker Instituut, in samenwerking met TNO en Twynstra Gudde in de Haagse wijk Transvaal onderzocht hoe burgers voor langere tijd betrokken kunnen worden bij veiligheidsvraagstukken in hun omgeving. De aanleiding hiervoor was de constatering van de gemeente Den Haag dat het in deze wijk wel lukte om incidenteel burgers te betrekken, maar dat de organisaties en instanties er niet in slaagden deze betrokkenheid een structureel karakter te geven. Dit ondanks een ogenschijnlijk evidente veiligheidsproblematiek. Bovendien lukte het in andere Haagse wijken, zoals Bezuidenhout en het Zeeheldenkwartier, tot op zekere hoogte wel om burgers bij het onderwerp veiligheid te betrekken.<sup>1</sup> De gemeente vertelde dat in Transvaal vooral de participatie van jongeren, migranten (in het bijzonder vrouwen) en ondernemers achterbleef. Na een uitvoerige verkenning van de objectieve en subjectieve veiligheidssituatie in de wijk,<sup>2</sup> constateerden we het volgende. De beperkte (actieve) betrokkenheid van burgers bij veiligheidsvraagstukken had niet alleen te maken met een verondersteld gebrek aan interesse of urgentie, een tekort aan middelen (tijd, geld, kennis) of andere kenmerken van de burgers zelf. Dat het de professionals in andere wijken wel lukte om burgers bij veiligheid te betrekken was juist te verklaren uit de verankering van de burgerbetrokkenheid in de specifieke beleidscontext. Dat gold ook voor het feit dat het in Transvaal grote moeite kostte om überhaupt in gesprek te raken over dat thema.

### ***De ene wijk is de andere niet***

We stelden verder vast dat er in Transvaal sprake was van een complexe omgeving, gekenmerkt door uiteenlopende veiligheidspercepties en belangen van zowel bewoners als professionals. De mate van betrokkenheid bij de buurt wisselde sterk. Daarbij bestond er een ingewikkelde wisselwerking tussen aan de ene kant de sterke en min of meer vanzelfsprekende oriëntatie op de 'eigen groep' en aan de andere kant de beperkte oriëntatie op de buurt. De samenwerking tussen de professionals kenmerkte zich door een veelheid aan partijen met evenzoveel initiatieven en projecten. Dit werd onder meer veroorzaakt door het ontbreken van evaluaties bij het stopzetten van projecten en door een gebrek aan richting en onderlinge afstemming. In sommige gevallen bleken organisaties zelfs langs elkaar heen te werken. En hier en daar beconcurrerden verschillende organisaties elkaar (al dan niet bewust). Het gevolg was dat andere thema's die voor de wijk van belang waren niet of onvoldoende werden opgepakt. Hieruit viel af te leiden dat enkele essentiële randvoorwaarden zoals bekend uit de literatuur over burgerparticipatie en uit eigen ervaringen uit eerder onderzoek, niet aanwezig waren.

### ***Bezint eer ge begint...***

De vraag was nu hoe de verschillende organisaties en instellingen (inclusief zelforganisaties en bewonersorganisaties) wel een beroep konden doen op de burger om een bijdrage te leveren aan de veiligheid in de wijk. De eerste stap was om overeenstemming te krijgen over wat die bijdrage precies zou moeten zijn en wat deze zou moeten opleveren. Ging het over onderwerpen die burgers benoemden, zoals het terugdringen van het zwerfvuil, het verminderen van de overlast door alcoholisten of het vermeende tekort aan activiteiten voor jongeren? Of ging het om meer fundamentele zaken, zoals die in de gesprekken met professionals naar voren kwamen, zoals verschillende normen en waarden, etnische diversiteit en onvoldoende samenhang in de aanpak? Deze vragen maakten duidelijk dat er allereerst helder en systematisch in beeld gebracht moest worden welke inspanningen er gaande waren op het gebied van veiligheid en leefbaarheid en op welke punten burgerparticipatie gewenst en mogelijk was. Vragen die we probeerden te beantwoorden, waren: wat willen we bereiken voor de wijk, wat is daarvoor nodig, wat doen we nu al

---

1 Kruiter, H., Schijndel, M. van & H. Wagenaar (2010), Bewonersparticipatie en veiligheid. Tussen droom en daad... in een complexe bestuurlijke context. Den Haag: Centre for Governance Studies, Universiteit Leiden, Campus Den Haag.  
2 Deze verkenning bestond onder meer uit een analyse van documenten en (criminaliteits- en overlast) cijfers over de wijk en het stadsdeel Centrum, interviews met een aantal sleutelpersonen uit de wijk, gesprekken met diverse winkeliers en passanten en observaties gedurende enkele dagen.

om dat doel te bereiken, wat juist niet, welke huidige inspanningen zijn wellicht overbodig of misschien zelfs contraproductief? Samen met het CCV (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid) en de gemeente Den Haag werd besloten dat de te ontwikkelen veiligheidsmethodiek daarom in eerste instantie gericht zou moeten zijn op het vaststellen van gemeenschappelijke doelen. We wilden daar niet alleen resultaten (*output*), maar ook effecten (*outcome*) aan verbinden. De effecten die de betrokkenen zouden benoemen, konden vervolgens als basis dienen voor een aantal inspanningen om burgers meer te betrekken bij de veiligheid in hun buurt.

#### ***Op zoek naar de juiste behandelcombinatie***

Naar analogie van de medische wetenschap, volgt uit voorgaande ‘diagnose’ de vraag welke ‘behandelcombinatie’ het meest geschikt is. Gegeven de behoefte aan afstemming en richting onder de professionals en de gefragmenteerde betrokkenheid van de burgers in Transvaal, stelden we vast dat bekende activeringsmethoden, zoals Result Based Accountability (RBA) en Asset Based Community Development (de ABCD-methode) onvoldoende antwoord zouden bieden op de complexe situatie in de wijk. Een van de belangrijkste redenen hiervoor was dat deze methoden uitgaan van lineaire relaties tussen oorzaak en gevolg. In Transvaal bleek de situatie voor zowel bewoners als professionals dermate onoverzichtelijk en waren de interventies dusdanig gefragmenteerd, dat er geen directe koppeling mogelijk was tussen afzonderlijke inspanningen en afzonderlijke resultaten. Zo kon bijvoorbeeld niet worden vastgesteld of het organiseren van activiteiten voor jongeren in het wijkpark invloed had op de mate van ervaren overlast in de woonstraten. Het cliché ‘alles heeft met alles te maken’ dekte de lading wat dat betreft volledig. Het participatievraagstuk van Transvaal werd daarmee in de eerste plaats een organisatievraagstuk.

Een tweede reden waarom we niet voor de eerder genoemde typen activeringsmethoden kozen, was dat deze erg gericht zijn op aansprekende thema’s. Burgers zien dan direct het resultaat van hun eigen invloed terug. Deze thema’s hebben doorgaans meer van doen met ‘schoon’ en ‘heel’ dan met ‘veilig’. Sociale professionals als wijkagenten en buurtbeheerders bevestigen dit beeld. Volgens hen zien burgers veiligheid bovendien eerder als iets wat niet van henzelf is, maar toch vooral van de politie en de gemeente. Tegen deze achtergrond besloten we om ons bij het ontwikkelen van de methodiek te laten inspireren door de benadering die wordt gehanteerd door de Nederlandse strijdkrachten in de Afghaanse provincie Uruzgan en die in internationale militaire kringen beter bekend staat als Effects-Based Operations (EBO).

#### ***Over deze publicatie***

Deze publicatie maakt deel uit van het rapport ‘Op zoek naar actieve burgers. Duurzame betrokkenheid van bewoners bij buurtveiligheid in Transvaal’ (2013). Daarin presenteren Erik van Marissing en Freek de Meere de bevindingen van een onderzoek naar de mogelijkheden voor een langdurige betrokkenheid van bewoners bij veiligheid. Dit onderzoek is in samenwerking met TNO en Twynstra Gudde in de periode 2009-2012 uitgevoerd in de Haagse wijk Transvaal. In dit deel gaan we in op het vraagstuk hoe je samenwerking kunt organiseren wanneer je burgers wilt betrekken bij veiligheidsvraagstukken in hun omgeving.

## 1 *Organiseren van samenwerking*

In het project in Transvaal was het de vraag hoe burgers voor langere tijd betrokken kunnen worden bij veiligheidsvraagstukken in hun omgeving. We kozen ervoor de vraag te benaderen vanuit de effectiviteit van de veiligheidsaanpak en een gezamenlijke beoordeling hiervan. In het voorgaande hebben we een aantal knelpunten benoemd, randvoorwaarden voor de EBO-metho-diek geadresseerd en gereflecteerd op de situatie in Transvaal. We kijken hier nogmaals terug, maar dan vanuit de vraag hoe de gemeente Den Haag verder kan werken aan de betrokkenheid van bewoners bij het veiligheid in de buurt, gegeven de opgedane ervaringen. Daarvoor gaan we allereerst toch weer even terug naar de aanleiding van het praktijkonderzoek. Vervolgens typeren we de situatie van Transvaal aan de hand van een aantal factoren die samenwerking tussen bewoners en professionals op het gebied van veiligheid in het algemeen bevorderen en belemmeren. Tot slot bespreken we de hoofdlijn van de behaalde resultaten en formuleren we van daar uit aanbevelingen voor vervolg.

### 1.1 *Aanleiding: Bewoners aan het stuur?*

De aanleiding voor het praktijkonderzoek was, dat het in Transvaal wel lukte om incidenteel burgers te betrekken, maar dat de organisaties en instanties er niet in slaagden deze betrokkenheid een structureel karakter te geven. Een pilotproject dat tussen 2007 en 2009 in de wijken Bezuidenhout en het Zeeheldenkwartier werd uitgevoerd, maakte onder meer duidelijk dat bewonersparticipatie een bijdrage kan leveren aan een betere besluitvorming in het openbaar bestuur. De aanbevelingen in het evaluatierapport van het project sluiten aan bij de ideeën van Jung (2004) en plaatsen de ervaringen daarmee in een specifiek perspectief. Bewoners kunnen over bestaande kokers heen kijken, zo is het idee, en daarmee het beleid helpen aansturen. Daardoor zal uiteindelijk betere besluitvorming plaatsvinden. 'Bewoners en professionals moeten ook en vooral continue problemen die niet opgelost kunnen worden, aangrijpen om de beperkingen van het systeem te bespreken en op de juiste plek te adresseren. Dit zijn belangrijke leermomenten voor het gemeentelijk apparaat en dienen ook als zodanig behandeld te worden', aldus Kruijer et al. (2010, pp.42-43). De onderzoekers pleiten voor nieuwe wegen van verantwoording via de bewoners.

Voor Transvaal zochten we naar een methodiek die besluitvorming in zich draagt. De waarschuwing uit de eerdere pilots was namelijk 'waar samenwerking een doel op zich wordt, gaan actoren vaak additionele projecten bedenken om samen aan te werken... Dit leidt niet tot *effectievere* dienstverlening, maar tot *meer* dienstverlening. Niet het gebrek aan samenwerking moet op voorhand het probleem zijn, maar de concrete problemen die de bewoners ervaren. Van daaruit kan gekeken worden hoe de bestaande dienstverlening dit probleem effectiever kan oplossen' (Kruijer et al. 2010, p.43). Deze opvatting vormde de aanleiding om in Transvaal de effectiviteit van de samenwerking centraal te stellen en vanuit die keuze de EBO-methodiek als uitgangspunt te nemen.

Met deze insteek wordt de effectiviteit van de vele activiteiten van samenwerkingspartners in de buurt in feite afhankelijk gemaakt van de inzichten van een aantal bewoners. Bewonersparticipatie wordt dan ingezet voor een nogal zware klus, waar tot voorheen anderen ook niet uitkwamen. Het is de vraag of je burgers mag belasten met de zorg voor de effectiviteit van de inzet van professionals, zeker als ze er zelf niet uitkomen (Boutellier, 2011). Er zijn ook andere invalshoeken dan die van de effectiviteit van beleid mogelijk. We bespreken ze in de volgende paragraaf.

## 1.2 *Bewoners stimuleren: Drie manieren*

Grof gezegd zijn er drie mogelijkheden in projecten om bewoners meer verantwoordelijkheid te laten nemen voor de veiligheid in de buurt. In de eerste benadering ligt de focus op het versterken van competenties van en bestaande samenwerkingsrelaties tussen buurtbewoners. Mensen wordt gestimuleerd verantwoording te nemen voor hun eigen leefomgeving zonder dat ze gelijk een structurele samenwerkingsrelatie aangaan met politie of bestuur. De tweede benadering vertrekt vanuit de instituties en professionals en betreft het vraagstuk hoe je burgerinitiatieven zo optimaal mogelijk kunt ondersteunen (hoe kun je als professionals meer vanuit burgers denken en handelen). De derde benadering, die voor het project in Transvaal als uitgangspunt is genomen, richt zich op het organiseren van nieuwe samenwerkingsverbanden. Centraal staat daarbij de vraag hoe je verschillende partijen gezamenlijk verantwoording kunt laten afleggen over collectief gestelde doelen.

### *Versterk de competenties en bestaande samenwerkingsrelaties*

Een project dat het opbouwen van relaties met bewoners in een buurt centraal stelt, vertrekt vanuit het principe van presentie (Boutellier en Boonstra, 2009): zorg dat je als professional in de buurt aanwezig bent en bouw vertrouwen op. Stimuleer bewoners om (meer) verantwoording te nemen voor hun eigen leefomgeving. Er zijn talloze voorbeelden van dit soort lokale initiatieven, bekend onder namen als 'Iedereen doet mee', 'Burgers aan zet', 'Mensen maken de stad' et cetera. De vertrouwenspositie, die met dergelijke initiatieven wordt opgebouwd, kan ertoe leiden dat relevante informatie voor beleid wordt gegenereerd, maar dat is niet het primaire doel. De opgave is daarmee niet minder eenvoudig, maar wel beter behapbaar: er hoeven geen professionals aangestuurd te worden door de bewoners. De meest onderbouwde theorie over de benadering is de presentietheorie van Baart (2004). Een goed uitgewerkte, concrete beschrijving van te nemen stappen voor daadwerkelijke relatievorming is beschreven door Kooij (2011).

### *Ondersteun de professionals*

In de tweede benadering staat het ondersteunen van professionals centraal. Het werkboek '*Help, een burgerinitiatief!*' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009) vormt daarvan een goed uitgewerkt en toegankelijk voorbeeld. Hier wordt gestart vanuit de vraag hoe instituties en professionals het best kunnen handelen om de initiatieven van burgers en bewoners optimaal te ondersteunen. Zo kan de beschikbare inzet en energie van bewoners worden geoptimaliseerd en kan de kostenbaten afweging van bewoners - zal ik hier achteraan gaan? - positief worden beïnvloed. De opgave is ook hier relatief eenvoudig, en toch moeilijk genoeg. Het gaat niet om het starten van een nieuwe samenwerkingsorganisatie om gezamenlijk tot besluitvorming te komen, het gaat er om hoe verschillende initiatieven het best ondersteund kunnen worden. De zwaardere uitdaging ligt dan in het vervolg voor de instituties: hoe de losse projecten onderdeel te maken van een structurele aanpak en een bestuurlijke visie.

### *Organiseer nieuwe samenwerkingsverbanden*

In een derde benadering wordt geprobeerd daadwerkelijk nieuwe samenwerkingsvormen te starten tussen bewoners en professionals. Uiteraard kan de insteek hier fors verschillen. Voorbeelden van effectieve samenwerking tussen bewoners en professionals zijn 'De Buurt Bestuurt' in Rotterdam en 'Burgernet', dat op steeds meer plaatsen in Nederland wordt ingezet (zie [www.burgernet.nl](http://www.burgernet.nl)). Bij Burgernet fungeren bewoners als ogen en oren van de politie via een telefoonnetwerk. De Buurt Bestuurt is gebaseerd op het principe dat bewoners over een gedeelte van de politie-inzet in hun buurt kunnen beslissen. Wanneer eenmaal een goede formule gevonden is kan aan 'uitrol' van de resultaten worden gedacht. Dit is echter niet eenvoudig, zoals helder wordt beschreven in 'De aanhouder wint: samenwerken aan veilige krachtwerken', ook van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). In het rapport worden vijf factoren benoemd die samenwerking tussen bewoners en professionals op het gebied van veiligheid bevorderen en belemmeren. We lopen ze in de volgende paragraaf langs, waarbij we het perspectief hanteren van de ervaringen in Transvaal, zoals beschreven in het voorgaande.

### 1.3 *Nieuwe samenwerkingsvormen: randvoorwaarden*

Om nieuwe vormen van samenwerking vorm te geven, moet worden voldaan aan een aantal randvoorwaarden, waaronder wederzijdse afhankelijkheid, richting geven en domeinconsensus. We lichten de voorwaarden hieronder toe.

#### *Wederzijdse afhankelijkheid*

De kans op goede samenwerking is groter wanneer partijen beseffen dat ze *wederzijds afhankelijk* zijn. Het gaat met name om symbiotische afhankelijkheid, waarin partijen elkaar echt nodig hebben om hun eigen doelstellingen te kunnen behalen. Dit is het geval bij het streven naar een grotere veiligheid in de wijk. Tegelijkertijd is er echter ook sprake van concurrentie en afhankelijkheid, omdat de winst van de ene partij het verlies van de andere partij kan inhouden. Hiervan is sprake als bijvoorbeeld geconcentreerd wordt om beschikbare subsidies of posities. De ervaringen in het praktijkonderzoek in Transvaal geven aan dat het besef van wederzijdse afhankelijkheid onder bewoners onderling en tussen bewoners en organisaties gering is. De politie en de gemeente zijn hier tot op zekere hoogte in geslaagd, maar toch constateerden we een afstand tot de leefwereld van de bewoners.

#### *Domeinconsensus*

Een tweede factor is, dat men voldoende duidelijkheid en overeenstemming heeft over de taken van alle betrokkenen en organisaties. Dit wordt *domeinconsensus* genoemd. In het algemeen is dit behoorlijk lastig als het gaat om veiligheid in de buurt. Iedereen heeft hoge verwachtingen van elkaar en van elkaars taken en verantwoordelijkheden, maar de politie kan nu eenmaal niet op alle plekken tegelijk zijn en de gemeente kan een tekort aan jongerenwerkers (hetzij kwantitatief, hetzij kwalitatief) ook niet à la minute oplossen. Het kan ook gebeuren dat partijen in elkaars vaarwater terechtkomen. In Transvaal hebben we gezien dat de EBO-methodiek niet uit de verf kwam en dat daardoor niet duidelijk werd wat de meerwaarde zou kunnen zijn. De fase waarin de werkzaamheden van verschillende partijen daadwerkelijk gestroomlijnd moesten worden, is niet bereikt. Mocht dat wel gelukt zijn, dan zou dit proces ongetwijfeld niet gemakkelijk zijn verlopen.

#### *Richting geven*

Een derde factor van belang is het vermogen richting te geven aan het proces. Het gaat niet per se om een machtspositie, maar eerder om het *aanwenden van gezag*. Het gaat daarbij niet om formele bevoegdheden, maar om de verschillende partijen te overtuigen van het nut en de noodzaak van de samenwerking. Op het gebied van veiligheid in de wijk kan in elke situatie iemand anders een dergelijke gezagspositie verkrijgen. Het kan bijvoorbeeld een ervaren wijkagent zijn, maar het kan evengoed voorkomen dat geen van de professionals dit vermogen bezit en/of in de juiste positie verkeert dit vermogen aan te wenden. In Transvaal werd duidelijk dat de door de gemeente aangestelde voorzitter deze positie wel verkreeg ten aanzien van verschillende groepen vrouwen, maar niet bij de winkeliers en jongeren. Van de eerder genoemde domeinconsensus was in dit geval maar beperkt sprake: wel in woord, maar veel minder in daad. Eerder moeten we spreken van drie parallelle trajecten. Het ontbrak om verschillende redenen aan coördinatie tussen die trajecten. De 'trekkers' van de verschillende trajecten leken volgens een aantal betrokkenen hun eigen belangen en ideeën onvoldoende in dienst te stellen van het collectief belang. Meer algemeen kregen we de indruk dat er af en toe sprake was van het al dan niet bewust afschermen van organisaties en/of individuele leden, het niet delen van informatie, het 'claimen' van bepaalde domeinen ('stokpaardjes') en zo meer.

#### *Urgentie*

Een vierde factor is externe druk of dwang. In het geval van een breed gevoelde *urgentie* is het beter mogelijk samenwerking tussen bewoners en professionals vorm te geven. Dit kan worden gecreëerd door de gemeente door bijvoorbeeld financiële sturing, door publieke bekendmaking van de vele effecten die komend jaar geboekt gaan worden etc. Op het terrein van veiligheid in de buurt is in het algemeen goed mogelijk urgentie te creëren. Niemand is tegen veiligheid, incidenten kunnen worden uitvergroot en de gemeente kan middelen zodanig inzetten dat er (tijds)druk wordt gevoeld. Het gevaar voor een 'ceremoniële conformiteit' is echter groot: Wel praten om het praten, maar geen echt gevoelde motivatie. In Trans-



vaal was de gevoelde urgentie wel degelijk aanwezig, maar om burgers hier actief bij te betrekken veel minder.

### *Gelijksoortige cultuur*

Een vijfde factor is dat een *gelijksoortige cultuur* en structuur tussen organisaties samenwerking bevordert. Een vergelijkbare structuur vergemakkelijkt communicatie en afstemming van werkprocessen. Een langer durende samenwerking is ook positief. Gezien de dynamische processen waarbinnen de samenwerking in wijkveiligheid plaatsvindt zal een hecht geïnstitutionaliseerd verband moeilijk stand houden. Betrokkenen zullen zich constant flexibel op moeten stellen. Een gevaar is een gezamenlijke inertie als niemand weet welke taken en verwachtingen bij een rol horen, hoe precies de rollen in te vullen, welke persoonswisselingen plaatsvinden etc. In Transvaal was geen sprake van een samenwerkingsstructuur en cultuur waarin de rol van bewoners eenvoudig duidelijk werd. De pogingen betroffen losse, individuele initiatieven.

We zien dat de omstandigheden in Transvaal niet ideaal waren om nieuwe samenwerkingsvorm te introduceren. Met dezelfde criteria is ook het project Veilige Buurten teams Maastricht beschreven. Hoewel het beeld van de samenwerking daar positiever is - met ook veel meer inzet -, is de conclusie daar toch ook helder: 'Men komt inderdaad tot meer gezamenlijkheid in het werken aan leefbaarheid en veiligheid in krachtwijken. Van de andere kant zien we dat het niet gemakkelijk is om in deze richting voort te gaan. Het werk aan deze voorwaarden is kwetsbaar, want het vraagt veel tijd, inzet en commitment van alle betrokken partijen.' (BZK 2011, blz. 56)

Het zwakke punt van de gekozen richting in Transvaal is, achteraf gezien, dat hoge eisen aan allerlei samenwerkingsrelaties moeten worden gesteld. Dat vergt een stevige inzet van alle betrokkenen. In deze zin lijken beide andere benaderingen die we hebben beschreven meer voor de hand te liggen in complexe wijken: ofwel een aanpak die vol op de relaties van de burgers investeert, ofwel een aanpak die de instituties centraal stelt, en poogt deze zo *bewonersinitiatief vriendelijk* mogelijk te laten opereren.

De op onderlinge relaties gerichte benadering ontbreekt volledig in de EBO-methodiek: aandacht voor mensen is op zichzelf van belang. Het er zijn, luisteren naar en meedenken met de burger is relevant. Op die manier wordt vertrouwen opgebouwd. Zie de publicatie van Kooij (2011) voor een concreet stappenplan op dit vlak. De auteur laat zien dat het best mogelijk is om bewoners te stimuleren meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen leefomgeving. Al was het alleen al door elkaar regels in de openbare ruimte uit te leggen. Een dergelijke opgave - hoewel in sommige buurten moeilijk genoeg - is relatief overzichtelijk: er hoeven door bewoners geen professionals aangestuurd te worden.

Ten tweede kan de inspanning gericht zijn op de eigen gemeentelijke organisatie en de politie. In het genoemde werkboek *Help, een burgerinitiatief* (Ministerie van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009) worden organisaties uitgebreid en praktisch uitgedaagd om zo serieus mogelijk in te springen op initiatieven uit de samenleving, in het bijzonder van (groepen) burgers. Deze benadering is niet altijd eenvoudig, zeker niet wanneer het (veiligheids)onderwerpen betreft waar initiatieven vanuit bewoners niet gewenst zijn (denk aan het idee een burgerwacht in te stellen). Tevens kan het een lappendeken aan initiatieven opleveren. Tegelijkertijd is er in dat geval wel sprake van de zo gewenste betrokkenheid van buurtbewoners. Dit vraagt om professionals die het vermogen hebben de vele initiatieven te overzien, te ordenen en vruchtbaar te maken.

## **1.4 Conclusies en aanbevelingen**

In Den Haag is eerder geëxperimenteerd met het betrekken van bewoners bij veiligheid in de buurt. Uit die experimenten werd onder andere afgeleid dat bewoners mogelijk eerder bereid zijn tot participatie in buurten waar misdaad en onveiligheid een grotere urgentie hebben. Dat blijkt niet het geval te zijn, althans voor een aanpak gericht op de effectiviteit van de veiligheidsaanpak in zijn geheel. Ook al is een buurt aantoonbaar onveiliger, wil dat niet zeggen dat bewoners veiligheid als een belangrijk issue zien waarop zij denken verschil te kunnen maken door actief te worden.

De beoogde methodiek zette in op een effectievere aanpak van veiligheid over de verschillende partijen heen, maar de omstandigheden waren niet goed genoeg om hieraan daadwerkelijk handen en voeten te geven. Voor bewoners is het een onmogelijke opgave alle partijen, issues en ontwikkelingen te overzien

en zelfs voor uitvoerende professionals is dat niet altijd even makkelijk. Andere hiervoor besproken voorbeelden laten ook zien dat in krachtwijken een meer simpele aanpak voor de hand ligt.

Het is in ieder geval van belang het ontwerp scherp toe te snijden op eenvoudige manieren waarop bepaalde bewoners bijdragen kunnen leveren. De insteek moet dus niet zijn om via de bewoners de effectiviteit van het geheel te verbeteren; beter kan de energie gestoken worden in het faciliteren van bewoners met een specifiek initiatief op het gebied van veiligheid in de buurt. Ook kan worden geïnvesteerd in het maken van verbindingen tussen personen als doel op zich. Dit levert wellicht een lappendeken aan goedbedoelde initiatieven op, maar het lijkt eerder aan professionals dit te ordenen dan aan bewoners. Professionals kunnen de verbindingen leggen met de gemeentelijke agenda. Vanuit deze benadering kan hier concreet vorm aan gegeven worden met de volgende aanbevelingen.

### *1. Erken lokale omstandigheden*

Werk vanuit lokale omstandigheden en verschillen en erken daarmee de behoefte aan maatwerk. Constructies die in de ene wijk werken, hoeven in de andere wijk niet, minder goed of nog niet te werken. De improvisatiemaatschappij vraagt om de mensen, interventies, strategieën en middelen die op dat moment en op die plek noodzakelijk zijn. Geef daarom ruimte om dingen anders te doen, anders te regelen, anders te organiseren, zonder je te laten verlammen door angst voor precedentes. Zorg dat er financiële middelen zijn ('wisselgeld'), die je kunt inzetten om burgerinitiatieven te 'belonen' of naar een hoger plan te tillen. Het hoeft niet om veel geld te gaan, belangrijker is dat er snel over de toekenning kan worden besloten.

### *2. Stel de leefwereld van buurtbewoners centraal...*

Heb oog voor de leefwereld van buurtbewoners. Zij kijken op een andere manier naar hun omgeving en maken geen onderscheid in werkvelden, beleidsthema's of speerpunten, zoals de overheid dat doet. Voor hen vormen problemen een samenhangend geheel en is het onlogisch om slechts een onderdeel daarvan aan te pakken. Bewoners zien veiligheid in relatie tot tal van beleidsvelden, zoals leefbaarheid, wonen, integratie, emancipatie, gezondheid en welzijn. Voorkom dat je te snel aangeeft dat het deelonderwerp op dit moment niet aan de orde is of dat de burger daarvoor bij een andere afdeling, organisatie of instelling moet zijn.

### *3. ... de eigen beleidsagenda is secundair*

Probeer scherp te krijgen welke problemen voor bewoners het belangrijkste zijn en probeer zo veel als dat mogelijk is daar ook zichtbaar aan te werken, hoe klein de stap die je kunt zetten ook is - in plaats van alle aandacht te focussen op je eigen agenda. Straal naar burgers uit dat je samen werkt aan gezamenlijk gedefinieerde problemen, waarbij de agenda van de burger ertoe doet, zodat de burger niet het gevoel krijgt dat hij wordt gebruikt om te helpen jouw beleidsagenda uit te voeren.

### *4. Professionals zijn ambassadeurs van de gemeente...*

Maak de professionals in de wijk duidelijk dat zij er niet alleen zijn om hun eigen werk te doen. Alle professionals in dienst van en/of werkend voor de overheid zijn voor bewoners representanten van **de** gemeente en dienen zich naar burgers toe ook zo op te stellen. Praat nooit over de gemeente alsof je er zelf niet bij hoort. Vertrouw op je eigen gevoel wat betreft het delen van informatie en verschuil je niet te snel achter privacyprotocollen of overlegstructuren. Professionals hebben ook een signalerende functie, waarmee ze anderen tot dienst kunnen zijn. Een medewerker van de groenvoorziening kan bijvoorbeeld ook verdachte situaties signaleren of vragen van passanten beantwoorden over zaken die niet direct met het groen van doen hebben (bij wie moet ik zijn voor de kapotte straatverlichting, hoe kom ik aan een vergunning).

### *5. ...bewoners zien je als lid van een team*

Wees je (als representant van) de overheid bewust van het feit dat de burger je gevraagd en ongevraagd zal aanspreken op fouten en negatieve ervaringen in het verleden, waar je misschien helemaal niets mee van doen hebt. Luister hier goed naar en wees begrijpend. Ontkenning of afschuiven is op de korte termijn wellicht een oplossing, maar leidt uiteindelijk tot onvrede, apathie en zelfs rebellie. Probeer in eenvoudige bewoordingen duidelijk te maken dat de systeemwereld anders in elkaar zit dan hun eigen leefwereld. Breng het besef bij dat die systeemwereld niet zomaar te veranderen is. Het gaat erom handigheid te hebben in het verbinden van beide werelden.

### *6. Heb de tijd, ben aanwezig*

Erken het belang van geduld. Sommige ontwikkelingen kosten tijd en vergen een lange aanloop. Veel interventies hebben meer kans van slagen, wanneer vooraf ruim voldoende tijd is genomen om te investeren in vertrouwen en in de kwaliteit van relaties, ofwel in draagvlak. Pas op voor de valkuil van te snel resultaat verwachten. Vertrouwen bouw je op door presentie: zorg dat je met regelmaat zichtbaar en benaderbaar bent, luister en denk mee.

### *7. Maak onderlinge verbindinge.*

Het is essentieel initiatieven en ideeën met elkaar te verbinden. Laat buurtbewoners inzien dat zij, zonder het zelf te weten, aan vergelijkbare of zelfs dezelfde doelen werken en dat zij samen sterker staan, lasten kunnen delen, kennis en ervaring kunnen uitwisselen en meer.

### *8. Communiceer open*

Als je bijvoorbeeld besluit om een project stop te zetten of wanneer dat vanwege een tijdelijk karakter wordt beëindigd, communiceer dat dan naar de bewoners. Leg uit waarom het stopt en zorg met het oog op de eigen kennisontwikkeling en professionalisering voor een goede evaluatie, die ook beschikbaar is voor derden. Vergeet ook niet om zo zorgvuldig mogelijk terug te koppelen en informeer burgers ook als er geen nieuws is.

### *9. Vier successen*

Geef elkaar waardering. Immaterieel en meer dan nu het geval is in de vorm van een kleine geldelijke beloning. Vooral de symbolische waarde ervan is belangrijk. Vier successen, hoe klein ook, en laat je daarbij niet leiden door de vraag wie daar het meest aan heeft bijgedragen, maar richt je op wie zich door dat succes aangesproken voelt. Betrek daar zoveel mogelijk anderen bij, zowel in de analoge als de digitale wereld.

## *Geraadpleegde literatuur*<sup>3</sup>

- Baart, A. (2001). *Een theorie van de presentie*. Utrecht: Lemma.
- Beckhoven, E. van (2006). *Decline and Regeneration. Policy responses to processes of change in post-WWII urban neighbourhoods*. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap (KNAG), Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht.
- Blokland, T. (2008). *Ontmoeten doet ertoe. Een essay*. Rotterdam: Vestia.
- Blokland, T. (2009). Het belang van publieke familiariteit in de openbare ruimte. In: *Beleid en Maatschappij* 36 (3), pp.183-191.
- Boer, N. de & J. van der Lans (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie: hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij: over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Boutellier, H. & N. Boonstra (2009). *Van presentie tot correctie. Een nieuw perspectief op samenlevingsopbouw*. Wmo kenniscahier 4. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Boutellier, H. & E. van Marissing (2011). Veiligheidsarrangementen in IJburg. Over de praktijk van de besturing van veiligheid. In: *Tijdschrift voor Veiligheid* 10 (1), pp.59-68.
- Broekhuizen, J. & R. van Wonderen (2012). *Samenleven met verschillen. Signaleren van spanningen en versterken van vertrouwen in Amsterdamse buurten*. Amsterdam/Utrecht: Gemeente Amsterdam, Bureau Onderzoek en Statistiek / Verwey-Jonker Instituut.
- Broekhuizen, J., Marissing, E. van & R. van Wonderen (2012a). *Samenleven met verschillen in Oost Spanningen en vertrouwen in Betondorp, Indische Buurt en Haveneiland Noordwest*. Amsterdam/Utrecht: Gemeente Amsterdam, Bureau Onderzoek en Statistiek / Verwey-Jonker Instituut.
- Broekhuizen, J., Marissing, E. van & R. van Wonderen (2012b). *Samenleven met verschillen in Zuidoost. Spanningen in de H-buurt, E-buurt/G-buurt West en Gein I/III*. Amsterdam/Utrecht: Gemeente Amsterdam, Bureau Onderzoek en Statistiek / Verwey-Jonker Instituut.
- Brink, G. van den & M. Bruinsma (red.) (2011). *De aanhouder wint: Samenwerken aan veilige krachtwijken*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Caem, B. van (2008). *Verborgene kracht. Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- CBS (2011a). [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).
- CBS (2011b). *Integrale Veiligheidsmonitor 2011*. Den Haag: CBS.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (2007). *Overzicht interventies wijkveiligheid. 40 antwoorden op onveiligheid in de wijk*. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (2011). *Overzicht interventies wijkveiligheid. 80 antwoorden op onveiligheid in de wijk*. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

---

3 Dit overzicht betreft alle literatuur. E. van Marissing & F. de Meere (2013), *Op zoek naar actieve burgers: duurzame betrokkenheid van bewoners bij buurtveiligheid in Transvaal*.

- Es, A. van (2011). 'In Amsterdam is integratie geen woord, maar taaie praktijk'. In: *De Volkskrant*, 25 juni 2011.
- Eysink Smeets, M., Moors, H., Hof, K van 't & E. van den Reek Vermeulen (2010). *Omgaan met de perceptie van overlast en verloedering. Een beknopt advies voor de bestuurspraktijk*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.
- Fortuin, K. & E. van Marissing (2009). Results Based Accountability: There is more to it than the right tools. In: *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* 18 (3), pp.81-97.
- Gelders, D., Brans, M., Maesschalk, J. & N. Colsoul (2009). *Burgers betrekken in lokaal veiligheidsbeleid. Praktijkinitiatieven en succesvoorwaarden*. Brugge: Van den Broele.
- Gemeente Den Haag (2009). *Veiligheidsmonitor Centrum*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gemeente.nu (2012). *Helpt Bedrijveninvesteringszones succesvol. Bericht beschikbaar op het World Wide Web*: <http://www.gemeente.nu/web/Bestuurszaken/Economisch-beleid-Artikel/56311/Helpt-investeringszones-bedrijven-succesvol.htm>.
- Giltay Veth, D. (2009). Permanent kwijnende laboratoria. De dubbelhartigheid van de projectencarrousel. In: *TSS Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* 63 (9), pp.18-21.
- Gruijter, M. de & E. van Marissing (2011). Participatie van kwetsbare burgers: rol brede welzijnsprofessionaal onontbeerlijk. In: *Sociaal Bestek* 73 (5), pp.8-11.
- Gruijter, M. de, Smits van Waesberghe, E. & H. Boutellier, met medewerking van L. Drost & E. van Marissing (2010). *'Een vreemde in eigen land'. Boze autochtone burgers over nieuwe Nederlanders en de overheid*. Amsterdam: Uitgeverij Aksant.
- Gunther Moor, L. & J. Veldhuis (2010). *Openbare orde en rechtshandhaving in multiculturele buurten: ontwikkelen van actief burgerschap*. Dordrecht: SMVP.
- Hintum, M. van (2012). Burgers op patrouille. Commissaris Hans Nieuwstraten over de behoefte aan vrijwilligers bij de politie. In: *TSS Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* 7/8, pp.18-20.
- Huygen, A., Marissing, E. van & H. Boutellier (2012). *Conditie voor zelforganisatie*. Wmo Kennis Cahier 18. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2007). *De burger kan ons nog meer vertellen... Een onderzoek naar de toepassing van burgerraadpleging door de Nederlandse politie*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
- Khadje, G. (2011). *Bewoners betrekken bij wijkveiligheid: Doe je de dingen goed, of doe je de goede dingen?* Den Haag: Nicis Institute. Beschikbaar op het World Wide Web: [http://www.nicis.nl/Wat\\_doen\\_wij/Verspreiding/Docbank/Veiligheid/Sociale\\_veiligheid/Veilige\\_buurt/Bewoners\\_betrekken\\_bij\\_de\\_wijkveiligheid\\_Doe\\_je\\_de\\_dingen\\_goed\\_of\\_doe\\_je\\_de\\_goede\\_dingen](http://www.nicis.nl/Wat_doen_wij/Verspreiding/Docbank/Veiligheid/Sociale_veiligheid/Veilige_buurt/Bewoners_betrekken_bij_de_wijkveiligheid_Doe_je_de_dingen_goed_of_doe_je_de_goede_dingen), bericht geplaatst op 14 juni 2011.
- Kooij, S. (2011). *Van klacht naar kracht. Effectieve werkwijze in arme wijken*. Amsterdam: Stichting Samenwonen-Samenleven.
- Kruiter, H., Schijndel, M. van & H. Wagenaar (2010). *Bewonersparticipatie en veiligheid. Tussen droom en daad... in een complexe bestuurlijke context*. Den Haag: Centre for Governance Studies, Universiteit Leiden, Campus Den Haag.
- Marissing, E. van (2007). Buurtparticipatie als uiting van ontevredenheid. In: *City Journal* 3 (9), pp.22-25.
- Marissing, E. van (2008). *Buurten bij beleidsmakers. Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap, Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht.
- Marissing, E. van, Huygen, A. & K. van Vliet (2011). *Sociale professionaliteit in beweging. Lessen uit drie voorbeeldpraktijken*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, Wmo Kennis Cahier 11.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Help een burgerinitiatief!* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). *De aanhouder wint. Samenwerken aan veilige krachtwijken*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012). *Derde voortgangsrapportage experimentenwet Bedrijveninvesteringszones (BIZ)*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Peeters, R., Steen, M. van der & M. van Twist (2010). *De logica van het opgepaste. Over de professionaliteit van wijkmanagers in de onvolkomen organisatie*. Den Haag: NSOB.

Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) (2011). *Burgers, bestuur en veiligheid. Over de rol van burgers en de verwachtingen die zij hebben van de overheid*.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2004). *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Rekenkamer Rotterdam (2012). *Horen, zien en schrijven. Optreden van stadswachten in de openbare ruimte*. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam.

Stichting Jongeren 4 Youth (2010). *Eindrapportage en methodiekb beschrijving focusgesprekken Transvaal*. Den Haag: Stichting Jongeren 4 Youth.

Stokkom, B.A.M. van & P.L.B. Toenders (2009). Actieve burgers in onveilige wijken. In: *Tijdschrift voor de Politie* 71 (6), pp.30-33.

Toenders, N. & G. Horstink (2010). IJkpunten en principes. In: L. Gunther Moor & J. Veldhuis (2010). *Openbare orde en rechtshandhaving in multiculturele buurten: ontwikkelen van actief burgerschap*. Dordrecht: SMVP, pp.39-45.

Veldhuis, J. (2010). buurtbeschrijvingen. In: L. Gunther Moor & J. Veldhuis (2010). *Openbare orde en rechtshandhaving in multiculturele buurten: ontwikkelen van actief burgerschap*. Dordrecht: SMVP, pp.53-78.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wijk, N. van (2012). *Laat burgers helpen bij handhaving openbare orde*. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.gemeente.nu/web/Handhaving-Artikel/56050/Laat-burgers-helpen-bij-handhaving-openbare-orde.htm>.

## Colofon

Oprachtgever	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, namens het ministerie van Veiligheid en Justitie
Auteurs	Dr. F.B.J. de Meere Dr. E. van Marissing
Omslag Uitgave	Ontwerppartners, Breda Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> I <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

De publicatie kan gedownload worden via onze website:  
<http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-555-8

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2013.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.  
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.  
The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.  
Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



In de periode 2009-2012 onderzocht het Verwey-Jonker Instituut in samenwerking met TNO en Twynstra Gudde hoe burgers in de Haagse wijk Transvaal voor langere tijd betrokken kunnen worden bij veiligheidsvraagstukken in hun omgeving. Incidenteel waren burgers wel betrokken bij veiligheidsonderwerpen. De organisaties en instanties slaagden er alleen niet in deze betrokkenheid een structureel karakter te geven. Om de betrokkenheid te stimuleren lieten de onderzoekers zich inspireren door een benadering die Effects-Based Operations (EBO) wordt genoemd. In deze publicatie zijn de ervaringen in Transvaal in drie delen beschreven. Allereerst staat de EBO-methodiek centraal, met de knelpunten en randvoorwaarden. Daarna volgt een reflectie op de situatie in Transvaal. Ten slotte behandelen de auteurs hoe de gemeente Den Haag verder kan werken aan de betrokkenheid van bewoners bij veiligheid in de buurt. De beschreven ervaringen zijn voor elke gemeente van belang bij het vormgeven van lokaal veiligheidsbeleid.

