

Buurt Bestuurt: proeftuin van de participatie- samenleving

BESCHOUWING

TEKST Marc Schuilenburg

FOTO Petja Buitendijk Fotografie



De pleitbezorgers van de participatiesamenleving gaan ervan uit dat burgers verantwoordelijkheden kunnen dragen die altijd tot de staat hebben behoord. Sommigen gaan zelfs zover de staat helemaal weg te denken. Radicaal of niet, de voorstanders van de participatiesamenleving hebben de neiging om voorbij te gaan aan het feit dat er altijd mensen zullen zijn die de staat dringend nodig hebben om niet kopje-onder te gaan. Vooral op het gebied van veiligheid kan met name de onderklasse niet zonder een sterke staat. Daarmee is overigens niet gezegd dat zij zelf geen bijdrage kunnen leveren.

Participatieniveaus

Integendeel, er zijn minimaal vier niveaus waarop burgers kunnen participeren in het veiligheidsbeleid: raadplegen, coproduceren, meebeslissen en zelfbeheer. In Nederland doen burgers voornamelijk mee op de twee lagere treden, die van raadplegen en coproduceren. Ze nemen deel aan slachtofferenquêtes of leveren een aandeel aan opsporingsonderzoek

door de politie, bijvoorbeeld via Burgernet en Amber Alert. Interessanter zijn het derde en het vierde niveau van burgerparticipatieprojecten. De reden hiervoor is dat deze projecten raken aan het geweldsmonopolie van de overheid.

Participatie op de derde trede omvat namelijk de mogelijkheid tot agendering en meebeslissen. Burgers oefenen hiermee een actieve invloed uit op het veiligheidsbeleid omdat zij mogen aangeven hoe en waaraan een deel van de politiecapaciteit moet worden besteed. Buurt Bestuurt in Rotterdam is hiervan een voorbeeld. Buurt Bestuurt heeft tot doel de veiligheid en veiligheidsgevoelens onder de bewoners te verbeteren. Tegelijkertijd is het streven het vertrouwen van burgers in de politie en gemeente te vergroten. Dit gebeurt door bewoners te betrekken bij de oplossingen voor de veiligheidsproblemen in de wijk.

De ultieme vorm van participatie, zelfbeheer, komt maar weinig voor in ons land. In de Verenigde Staten is dit fenomeen wel wijdverspreid – hele gemeenschappen zorgen er zelf voor hun veiligheid, zonder tussenkomst van overheid of politie. In deze gemeenschappen, die bekendstaan als *gated communities*, stuit de participatiesamenleving echter op normatieve grenzen omdat veiligheid verandert van een publiek in een privaat goed. Dat geldt ook voor eigenrichting, dat ook onder 'zelfbeheer' valt. Met uitzondering van burgers die aan het begin van de jaren negentig drugsrunners belaagden in de Rotterdamse wijk Spangen, kennen we vormen van eigenrichting vooral uit de Verenigde Staten en Zuid-Afrika ('vigilantes'). Het argument van burgers bij vormen van zelfbeheer is dat de overheid tekortschiet in haar veiligheidstaak.

Buurt Bestuurt

In Buurt Bestuurt mogen burgers meebeslissen over de aanpak van de veiligheidsproblemen in hun wijk. Op meer dan zestig plekken in Rotterdam gaat de participatie van burgers daarmee verder dan wat de overheid dertig jaar geleden in haar rapport *Samenleving en criminaliteit* (1985) voor ogen stond. De overheid vond dat de deelname van burgers in het veiligheidsbeleid beperkt moest blijven tot raadplegen en coproduceren. Buurt Bestuurt is daarom een proeftuin bij uitstek, want het biedt inzicht in de vragen hoe en waarom burgers actief deelnemen aan de participatiesamenleving.

Als observant heb ik twee jaar bijeenkomsten bijgewoond van Buurt Bestuurt in Rieder-Noord, een wijk in de Rotterdamse deelgemeente Hillesluis. In deze deelgemeente hebben de meeste bewoners weinig vertrouwen in de politie en de overheid. De wijk wordt gekenmerkt door een hoge werkloosheid, veel analfabetisme, criminaliteit en achterstallig onderhoud van woningen. Zo scoort de wijk al jaren slecht op de Rotterdamse Veiligheidsindex, met als laagste score een 4,1 in 2013. Ook op de Sociale Index scoort Hillesluis laag; een 4,5 in 2012.

Het debat over de Nederlandse participatiesamenleving wordt beheerst door 'zachte' onderwerpen, zoals leeszaal, tuintjes en zorg voor ouderen. Een 'hard' onderwerp als veiligheid mag echter niet ontbreken. Buurt Bestuurt in Rotterdam is de proeftuin voor de participatiesamenleving.

Om het immer slinkende vertrouwen te herstellen én de bewoners meer te betrekken bij het veiliger maken van de wijk, is Buurt Bestuurt ontwikkeld. Een initiatief van de politie waarbij bewoners nadrukkelijk worden uitgenodigd zelf ideeën aan te dragen om het wel en wee in hun wijk te verbeteren. Uitgangspunt daarbij is dat niemand dan de bewoners zelf beter weet wat er nodig is om een buurt schoon en veilig te maken. Bewoners geven aan de lokale autoriteiten hun top 3 van problemen door, waarna de politie en gemeente deze moeten oppakken. Dit betekent dat het besluit over de aanpak van buurtproblemen verschuift van de overheid naar niet-staatelijke partijen.

Op de eerste vergadering van Buurt Bestuurt Rieder-Noord werd aan de bewoners gevraagd waaraan de politie en de deelgemeente volgens hen extra aandacht moesten besteden. De bewoners kwamen tot de volgende drie problemen: rondslingerend vuil rond containers, te hard rijden, de parkeerdruk in de wijk. Die zaken moesten volgens hen subiet worden aangepakt. En ze hadden ook ideeën over de wijze waarop.

Boze burgers

Om het te hard rijden in Rieder-Noord te ontmoedigen bijvoorbeeld, stelden de bewoners in Buurt Bestuurt voor een *smiley* aan te schaffen. Dit is een 'verkeersbord' dat bestaat uit een gele cirkel – een gezicht – met twee stippen daarin – ogen – en een mond. Afhankelijk van de snelheid waarmee een automobilist het bord passeert, vertoont het gezicht een blije dan wel boze uitdrukking. Het idee is dat de gelaatsuitdrukking van de *smiley* chauffeurs motiveert zich aan de geldende snelheidsregels te houden.

Vanwege de effectiviteit stelden de bewoners voor de *smiley* steeds in de straten te zetten waar te hard werd gereden. Goed idee zou je zeggen, maar de deelgemeente dacht er anders over. Die voerde telkens andere redenen aan om het verzoek van de bewoners af te wijzen. Eerst beweerde ze dat de wijkbewoners geen *smiley* mochten plaatsen, zelfs niet in hun voortuin of aan de gevel, vervolgens waren de kosten te hoog, daarna zouden de twee exemplaren van Stadsbeheer al in gebruik zijn, en ten slotte zouden de verzoeken om plaatsing van een *smiley* niet aan de juiste instantie zijn gericht. Het bleken vooral gelegenheidsargumenten te zijn.

De patstelling tussen gemeente en bewoners duurde een vol jaar. Gefrustreerd schreven de bewoners over de kwestie een brief aan burgemeester Aboutaleb. Uiteindelijk kon de vertegenwoordiger van Stadsbeheer niet anders dan toegeven dat de bewoners een *smiley* in bruikleen konden krijgen. Misschien versprak zij zich toen zij daarop liet volgen dat er nog een ongebruikt exemplaar in een opslag lag. Hoe het ook zij, het verhaal over de kosten van de *smiley* werd daarmee meteen ongeloofwaardig en de gemeente moest ten langen leste overgaan tot plaatsing.

Het verschil tussen bewoners van de verschillende wijken is soms aanzienlijk en wordt door het 'Mattheüs-effect' naar verwachting alleen maar groter

Wanneer een *smiley* de gemoedstoestand van de bewoners in Rieder-Noord gedurende de bijeenkomsten van Buurt Bestuurt had weergegeven, dan zou de gelaatsuitdrukking ervan waarschijnlijk voortdurend boos zijn geweest – vanwege de bestuurlijke onwil en de talloze bureaucratische blokkades waarmee de bewoners waren geconfronteerd. 'Als buurt mag je blijkbaar geen *smiley* hebben, ik kan het niet anders verklaren', vertelt een bewoner.

Mattheüs-veiligheidseffect

Op een dieper niveau is de onmacht en frustratie van de wijkbewoners het gevolg van een al te blijmoedige opvatting over het zelforganiserend vermogen van de burger. De advocaten van de participatiesamenleving gaan uit van goed opgeleide burgers die in staat zijn problemen te analyseren en op te lossen. Oplossingen die ze op rationele wijze weten over te brengen aan de overheid. In dit denkbeeld van de participatiemaatschappij wordt de term 'burger' nooit geproblematiseerd. Er zijn echter serieuze vraagtekens te plaatsen bij de veronderstelde burgerkracht in de participatiesamenleving. Als bewoners een jaar lang bezig zijn om een *smiley* te krijgen en die alleen gebruikt mag worden op de door de gemeente gestelde voorwaarden, dan kun je twijfels hebben over de doorzettingsmacht van de burger. Is die altijd voldoende om door de bureaucratische bastions heen te breken? De wijkbewoners die deel uitmaken van Buurt Bestuurt Rieder-Noord geven desgevraagd grif toe dat ze vaak niet bij machte zijn om de door hen gewenste besluiten door te drukken. Dat komt doordat ze eigenlijk niet weten hoe, want 'de gemeente zit op de Coolsingel en niet hier', en omdat 'er een stukje kennis en ervaring ontbreekt om zelf iets te kunnen regelen'.

In de beter gesitueerde wijken van Rotterdam – Hillegersberg of Kralingen-Oost – waar het hogere segment van de Rotterdamse bevolking woont, is die burgerkracht wel in voldoende mate aanwezig. De bemiddelde en hoogopgeleide Rotterdammers hebben wel de juiste contacten en weten zich, door opleiding en ervaring, in de regel prima te verweren tegen ambtenaren en autoriteiten. Het verschil tussen bewoners van de verschillende wijken is soms aanzienlijk en wordt door het 'Mattheüs-effect' naar verwachting alleen maar groter. De evangelist en apostel van Jezus, Mattheüs (13:12),

Buurt Bestuurt (www.buurtbestuurt.nl) is een initiatief van de Rotterdamse wijkagent Hans Hoekman. Hij beoogde met zijn initiatief bij de politie en de overheid een manier van werken te introduceren 'die met name is gericht op het (terug-)winnen van het vertrouwen en het vergroten van het veiligheidsgevoel van bewoners en ondernemers'. In Buurt Bestuurt zijn bewoners actief betrokken bij de verbetering van de woon- en leefomstandigheden in hun wijk. Een Buurt Bestuurt-comité bestaat uit wijkbewoners, die samen met politie en gemeente bepalen welke problemen in de buurt met voorrang aanpak behoeven. Het comité komt regelmatig bij elkaar om de problemen op het gebied van veiligheid en leefbaarheid vast te stellen. Vervolgens worden er drie prioriteiten bepaald en wordt er afgesproken wie daarmee aan de slag gaat.



wees er immers al op dat zij die veel hebben, meer zullen krijgen en zij die weinig hebben, minder.* Burgers die al veel veiligheid hebben, zullen dankzij het Mattheüs-veiligheidseffect dus nog meer krijgen. Hiervan is al sprake in het geval van private veiligheid ('zelfbeheer'), maar nu ook voor de publieke veiligheid.

Dat in het denken over de participatiesamenleving niet wordt gedifferentieerd tussen burgers en buurten is opvallend. Niet alleen omdat er tussen, maar ook binnen de wijken zelf grote verschillen zijn tussen burgers. Zo hebben de meeste wijkbewoners in Hillesluis vaak andere, grotere zorgen – werkloosheid, schulden, huiselijk geweld. Voor bewoners van achterstandswijken is het vrij lastig om volwaardig te kunnen meedoen, want zoals een gebiedsmedewerker van de gemeente tegen mij zei: 'In deze buurt zijn mensen de godganse dag bezig te overleven.' Dit alles vindt zijn weerspiegeling in het type problemen dat wordt geagendeerd. Niet zozeer de drugshandel in de wijk als wel, zoals een bewoner het uitdrukt, 'de voordeurproblematiek van de deelnemers', bijvoorbeeld het zwerfafval rond een afvalcontainer.

Tijd nodig

Is Buurt Bestuurt daarmee een mislukte vorm van burgerparticipatie in het veiligheidsbeleid? Die conclusie zou al te voorbarig zijn. We hebben ruim drie eeuwen lang geëxperimenteerd met een klassiek hobbesiaans veiligheidsmodel waarbij het geweldsmonopolie bij de overheid ligt ('negatieve veiligheid'), dus moeten we Buurt Bestuurt vanwege kinderziektes niet meteen afschrijven. Buurt Bestuurt heeft juist de potentie om veiligheid te verbeteren door positieve gevoelens als verbinding en geborgenheid te versterken ('positieve veiligheid'). Wel zijn er enkele verbeteringen nodig. En tijd – zowel burgers als overheid moeten wennen aan hun nieuwe rol.

Om die gewenning beter te laten verlopen, moet Buurt Bestuurt evenwichtiger worden uitgerold, door te differentiëren naar wijk en bevolking. Het is niet wenselijk dat het concept als een blauwdruk op de hele stad wordt gelegd, vanuit de gedachte dat bewoners van sommige wijken wel geraadpleegd willen worden, de eerste trede van participatie, maar niet de behoefte hebben om mee te beslissen, de derde trede. Idealiter speelt het gemeentebestuur in op de uiteenlopende behoeften van verschillende burgers en is ze ertoe in staat om te onderscheiden wie wil meebeslissen en wie alleen geraadpleegd wil worden. Zoals een participatiemakelaar in Hillesluis tegen mij zei: 'Burgers willen hier een klachtencommissie, geen participatiecommissie.'

Uit een verkennend onderzoek dat we in Hillesluis deden, blijkt dat 91 procent van de bewoners er überhaupt geen weet van heeft dat ze mogen meebeslissen over het veiligheidsbeleid. Hun stem wordt dus niet gehoord. Tegelijkertijd blijkt het ook lastig om een representatieve afvaardiging van de wijk in Buurt Bestuurt te krijgen. Een kwart van de bewoners in Hillesluis is van Turkse komaf (25,1 procent). Nederlanders maken 20,9 procent uit in de wijk, Surinamers 13,9 procent en Marokkanen 10,2 procent. De verhouding in Buurt Bestuurt ligt echter anders; hieraan nemen overwegend Nederlandse bewoners deel. Vooral de Turkse gemeenschap in Rotterdam heeft, zo wordt mij verteld, 'de

buitenwereld niet nodig. De Turkse groep heeft een ijzersterk netwerk onderling.' Dit alles roept vragen op over wie in Nederland nu participeren en waarom zij dat doen. Ook de informatie over de problematiek in de wijk kan beter. Wijkbewoners in Buurt Bestuurt beschikken nog te vaak over te weinig informatie om inhoudelijk te kunnen meepraten over het wijk-veiligheidsbeleid. Zonder concrete straten en huisnummers te noemen, zou de politie bijvoorbeeld aan de bewoners kunnen laten weten dat er in hun wijk veel wordt ingebroken. Met die mededeling maakt de politie de bewoners alert en maakt zij hen deelgenoot van het beleid om het aantal inbraken terug te dringen. Nu krijgen de bewoners, zoals ze zelf zeggen, 'geen informatie, niets. Geen inzage waar we op moeten letten. Niets, dus.' Het onvermijdelijke gevolg is dat velen na verloop van tijd uit frustratie afhaken. Terwijl er aanvankelijk elf bewoners deelnamen aan Buurt Bestuurt in Rieder-Noord, waren er op een gegeven moment nog maar drie bij een vergadering aanwezig. En die zaten dan tegenover een batterij aan vertegenwoordigers van de gemeente, politie, Stadsbeheer en andere diensten.

'Burgers willen een klachtencommissie, geen participatiecommissie'

Bezuinigingsmaatregel of kansrijke mogelijkheid?

Wat voor Buurt Bestuurt geldt, gaat – op een hoger niveau – ook op voor de participatiesamenleving. Het is niet moeilijk om redenen te verzinnen waarom ze niet zou kunnen werken. En natuurlijk kun je de participatiesamenleving kritisch wegzetten als een bezuinigingsmaatregel – wat het ten dele ook is – maar je kunt er ook affirmatief over nadenken. Als een mogelijkheid voor burgers om meer zeggenschap te krijgen over hun eigen leven en veiligheid. Dan moeten we er wel voor zorgen dat ze haar intrinsieke belofte ook waarmaakt. De veronderstelling dat de staat niets anders hoeft te doen dan verantwoordelijkheid over te dragen aan de burger, is hierbij de grootste valkuil. Aangezien niet iedereen in gelijke mate participeert, moet de overheid de vraag stellen: 'Wie zijn die burgers waarop we een beroep doen en hoe betrekken wij hen volwaardig in het veiligheidsvraagstuk?'

Marc Schuilenburg is als universitair docent verbonden aan de afdeling Strafrecht en Criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. Zijn nieuwste boek is getiteld *The securitization of society. Crime, risk, and social order* (2015).

Noot

* Het effect dat onder invloed van sociaal-politieke factoren rijkere klassen ergens meer van profiteren dan armere klassen is eerder geformuleerd door de Belgische econoom Herman Deleeck in 'Het Mattheüseffect: over scheeftrekkingen in de verdeling van de collectieve voorzieningen' (1975).