

Verborgen kracht

Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid

*mr. Barbara van Caem
November 2008*

Vrije Universiteit Amsterdam
Dynamics of Governance, Veiligheid & Burgerschap
2008

Uitgave 12 in de serie Dynamics of Governance (Dynamiek van Bestuur)

Uitgever: Dynamics of Governance, Faculteit der Sociale Wetenschappen,
Vrije Universiteit, Amsterdam

© 2008 B. van Caem, Veiligheid & Burgerschap

Omslagontwerp: S. van der Ploeg, Room for ID's, Nieuwegein

Foto omslag: iStockphoto™

Druk- en bindwerk: Reprografie Vrije Universiteit, Amsterdam

Niets in deze uitgave mag worden verveelvoudigd
en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie,
microfilm of op welke andere wijze ook zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

No part of this publication may be reproduced, stored in a
retrieval system or transmitted in any form or by any means,
electronic, mechanical or photocopying, recording, or otherwise
without the prior permission of the author.

ISBN-13: 978-90-78223-12-2

Voorwoord

Een jaar lang heb ik onderzoek gedaan naar burgerparticipatie op het vlak van veiligheid. Toen ik aan dit onderzoek begon was ik sceptisch over enige rol voor burgers op het vlak van veiligheid. Inmiddels is die mening veranderd en heb ik met verbazing kennis gemaakt met vele burgers die zich in hun vrije tijd belangeloos inzetten voor de samenleving. Ik was bijzonder onder indruk van de rijke schakering van ideeën die mensen van allerlei pluimage ontwikkelen om problemen in hun eigen omgeving op te lossen. Verrast door de kundigheid van menige buurtregisseur of stadsdeelmedewerker om dit te ondersteunen en bevorderen en teleurgesteld over de wijze waarop prestatiecontracten, kwantitatieve resultaatverplichtingen bij de politie, de druk van snel resultaat en hard optreden op overheid en bestuur en de fusies van welzijnsorganisaties dit kunnen frustreren.

Reflecteren over burgerparticipatie bracht mij bij actief burgerschap en de vraag wat burgerschap eigenlijk is. Onwillekeurig riep dit de vraag op wat burgerschap dan voor mij betekent en dat bracht mij in gedachten terug bij mijn jeugd. Ik had het voorrecht om mijn middelbare schoolperiode door te brengen in drie verschillende landen, respectievelijk Duitsland, Nederland en Engeland. Ruim twintig jaar later besef ik opeens, dat ik toen mijn eerste ervaringen opdeed met burgerparticipatie.

De Duitse school was destijds ouderwets streng en vrij autoritair, maar kende een goed democratisch systeem. Tegenover het schoolbestuur stond een onafhankelijk door scholieren verkozen scholierenvertegenwoordiging, die de belangen van scholieren verdedigde en vertegenwoordigde tegenover het schoolbestuur en bij tijd en wijle met scholieren actie voerde. In Nederland had de middelbare school vergeleken met Duitsland een behoorlijk vrij karakter en was zeker niet streng. Van een onafhankelijke leerlingenraad was echter geen sprake. Klassenvertegenwoordigers waren, bij gebrek aan animo, min of meer aangewezen vrijwilligers en de leerlingenraad werd voorgezeten door de directrice van de school.

In Engeland gingen ze nog een stapje verder en was wat mij betreft het laatste vleugje democratie verdwenen: hier werden de beste leerlingen aangewezen door de leraren en benoemd tot “*subprefect*” en “*prefect*”. Zij moesten toezicht houden op de overige leerlingen en verkregen in ruil daarvoor bepaalde privileges. Toen al ging mijn voorkeur uit naar onafhankelijke participatie en hield ik niet van door leraren of schoolbestuur aangestuurde vormen van participatie. Nog steeds ben ik die mening toegedaan: burgerparticipatie heeft pas zin als de burger echt ruimte krijgt voor eigen inbreng.

Dit onderzoek werd uitgevoerd in het kader van een breder onderzoek naar de pluriforme politiefunctie binnen de Frans Denklers leerstoel

Veiligheid en Burgerschap aan de Vrije Universiteit. Het is een verkennend onderzoek naar actief burgerschap en in hoeverre dit gestalte krijgt op het vlak van veiligheid in Amsterdam-Amstelland. Bij deze wil ik de vele buurtregisseurs, stadsdeelmedewerkers, sociaal beheerders, wijkcoördinatoren, opbouwwerkers, buurtbeheerders en actieve burgers danken voor hun prachtige verhalen over het reilen en zeilen van burgerparticipatie in Amsterdam.

Ruim honderd telefoongesprekken, dertig persoonlijke interviews en enkele observaties hebben een schat aan informatie en inzicht opgeleverd. Ik wil van de leerstoel mijn collega Ronald van Steden danken voor het wegwijs maken in de wetenschappelijke literatuur en zijn intervisie, Hans Boutellier voor het vinden van de rode draad en de mogelijkheid een boek te schrijven en te publiceren. Collegae Lotte Klumper en Ruth Prins voor alle ondersteunende werkzaamheden. Collega Ruben Scholte voor zijn eerste verkenning van het onderwerp, dat de start was van dit onderzoek. Ook wil ik Auke van Dijk bedanken voor deze kans mijn hersenen weer eens te laten kraken. Mijn man Frans voor zijn steun en mijn zoons voor hun inside-informatie over de jeugd.

Barbara van Caem,

Amstelveen, 28 september 2008

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	7
1. Inleiding.....	19
1.1 Veiligheid en burgerparticipatie.....	19
1.2 Van criminaliteit naar veiligheid.....	20
1.3 Beleidswens: aansluiting bij de burger.....	23
1.4 Vraagstelling.....	30
1.5 Afbakening en categorisering.....	32
1.6 Onderzoeksaanpak.....	34
1.7 Opbouw rapport.....	40
2 Theorie.....	41
2.1 Burgers, potentiële dragers van een nodale orde.....	41
2.2 Historische bakens van burgerschap	42
2.3 Van meedoen met de overheid naar meedoen met de burger	47
2.4 Nieuw: burgerinitiatieven.....	52
2.5 Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid	56
2.6 Samenvatting	60
3 Operationalisatie.....	63
3.1 Aanknopingspunten uit eerder onderzoek.....	63
3.2 Kenmerken netwerk.....	64
3.3 Kenmerken samenwerking	65
3.4 Kenmerken regie en coördinatie.....	67
3.5 Kenmerken informatie-uitwisseling	69
3.6 Kenmerken democratische controle	70
3.7 Samenvatting	72
4 Burgerparticipatie in de regio Amsterdam-Amstelland.....	73
4.1 Stand van zaken en context	73
4.2 Toezicht	74
4.3 Relationeel toezicht	83
4.4 Conflictbemiddeling.....	93
4.5 Beleidsadvisering en vorming	95
4.6 Zelfbeheer.....	102
4.7 Bewonersoverleggen in een notendop.....	104
4.8 Samenvatting	106
5 Zes casestudies.....	108
5.1 Inleiding.....	108
5.2 Buurtermometer project De Pijp stadsdeel Oud Zuid.....	111

5.3	Buurtouderproject Spaarndammerbuurt stadsdeel Westerpark..	118
5.4	Connect Initiatieven stadsdeel Bos en Lommer	129
5.5	De denktank Meer en Oever stadsdeel Osdorp	147
5.6	Veiligheidsschouw in kleur de Wallen stadsdeel Centrum.....	155
5.7	Anti inbraakproject villawijkje stadsdeel Zuideramstel.....	164
5.8	Samenvatting	172
6	Het bestuurlijk plafond en de professionele barrière	173
6.1	Inleiding.....	173
6.2	Uniek en toch typerend.....	173
6.3	Beantwoording van de deelvragen	175
6.4	Beantwoording van de hoofdvraag.....	186
6.5	Aanbevelingen	189
	Bijlagen	192
	Bijlage 1: Burgerparticipatie per categorie.....	192
	Bijlage 2: Burgerparticipatie per stadsdeel/gemeente	194
	Bijlage 3: Objectieve veiligheidsindex buurtcombinaties	197
	Bijlage 4: Overlastindex buurtcombinaties	199
	Bijlage 5: Subjectieve veiligheidsindex buurtcombinaties.....	200
	Bijlage 6: Criminogeniteitsindex (Boutellier e.a., 2008)	201
	Literatuurlijst	203

Samenvatting

Relevantie onderzoek

Onderhavig onderzoek betreft burgerparticipatie op het vlak van veiligheid. Burgerparticipatie zou één van de middelen zijn om de kloof tussen overheid en burgers te overbruggen. Daarbij hoort de gedachte dat een goede burger vooral een actieve burger is; betrokken bij en met hart voor de publieke zaak. Dit komt vooral op het vlak van veiligheid naar voren: door een sterk veranderende maatschappij wordt enerzijds de roep om veiligheid van burgers steeds groter en anderzijds het vermogen van politie en overheid om daar in te voorzien steeds kleiner. Vanaf de jaren zestig tot einde vorige eeuw is de criminaliteit steeds toegenomen en complexer geworden en heeft zich inmiddels op een hoog niveau gestabiliseerd. Door het hoge niveau van onveiligheid neemt de roep om veiligheid toe en daarmee de druk op politie en justitie (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 36-38).

Politie en overheid zoeken de oplossing in het andere partijen, waaronder burgers, wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid in het voorkomen en beheersen van criminaliteit. Burgers, ontevreden met de prestaties van de overheid, zijn eerder bereid zelf tot actie te komen. Zo stuurt de overheid vanaf de jaren negentig aan op integraal lokaal veiligheidsbeleid onder regie van de gemeente: een samenhangende aanpak en gedeelde verantwoordelijkheid van allerlei publieke en private partijen, waaronder burgers, zodat het grootst mogelijke effect bereikt kan worden (Terpstra e.a., 2004: 40-43).

Boutellier visualiseert de ideale positie van burgers in een voetbalmodel. Justitie in het doel, de eerste verdedigingslinie bestaande uit organisaties die zich primair bezig houden met onveiligheid, het middenveld bestaande uit organisaties die zich secundair bezig houden met onveiligheid en de voorhoede bestaande uit burgers en hun sociale verbanden. Idealiter wordt het spel in de voorhoede gespeeld: partijen moeten burgerschap bevorderen en burgers gelegenheid geven de eerste verdedigingslinie tegen onveiligheid te vormen (Boutellier en Van Steden, 2006:6). Volgens Boutellier (2007) is de huidige samenleving een netwerksamenleving en komt door zijn complexiteit vaak over als chaos. De netwerksamenleving trekt de traditionele samenleving uiteen, maar creëert tegelijkertijd nieuwe vormen van ordening. Naast de lichte verbanden van de netwerksamenleving is er behoefte aan sterke verbanden voor stabiliteit en rust. Volgens Boutellier speelt de overheid een belangrijke rol in het scheppen van sterke verbanden. Zij zou dit kunnen doen door het ondersteunen van het zelforganiserend vermogen van de samenleving. Menselijke relaties zijn uiteindelijk belangrijker dan institutionele controle en hernieuwd civiel burgerschap treedt naar voren als drager van een nieuwe nodale orde (Boutellier, 2007).

In het huidige beleid van regering, gemeenten en politie wordt sterke nadruk gelegd op het belang van aansluiting vinden bij de burger. Het huidige kabinet wil in dat kader bijvoorbeeld veertig achterstandswijken aanpakken door gemeenten en lokale organisaties samen met burgers plannen te laten maken voor het gezamenlijk aanpakken van de problemen. Ook streeft de regering naar landelijke invoering van burgernet, een vorm van burgerparticipatie, waarin de politie burgers betreft bij opsporing van strafbare feiten. De gemeente Amsterdam streeft in haar algemene beleid voor 2006-2010 eveneens naar maatschappelijke participatie en integratie.

Bij integratie staan burgerschap, gemeenschapszin en sociale verbanden centraal, waarbij gewezen wordt op het belang van de bijdrage van zelforganisaties. In het gemeentelijk veiligheidsbeleid heeft burgerparticipatie echter slechts een bescheiden plaats. De politie Amsterdam-Amstelland tenslotte volgt de gezamenlijke visie op de politiefunctie van de raad van hoofdcommissarissen, waarin ernaar gestreefd om ook actief verantwoording af te leggen aan de lokale gemeenschappen en aan groepen burgers in wisselende samenstelling. Betrokkenheid en sociale zelfredzaamheid van burgers worden gezien als fundamenteel onderdeel van het bevorderen van veiligheid. Deze burgerparticipatie kan volgens de politie echter alleen van de grond komen als dit zichtbaar ondersteund wordt door haar.

Naar burgerparticipatie op het vlak van veiligheid in Nederland is weinig onderzoek gedaan. Ook was er geen overzicht beschikbaar van burgerprojecten op dit vlak binnen Amsterdam. Dat heeft geleid tot de volgende centrale vraagstelling:

Welke vormen van burgerparticipatie zijn er in Amsterdam-Amstelland die zich bezighouden met veiligheid of aspecten daarvan, wat betekenen deze voor de rol van de overheid en in het bijzonder de politie en wat zijn succes- en faalfactoren van deze projecten?

Onderzoeksmethode

Voor een eerste oriëntatie op het onderwerp is november 2007 gestart met een studie van literatuur en beleid over burgerparticipatie, burgerschap en veiligheid. Voor verdere afbakening van het begrip burgerparticipatie en categorisering is vervolgens aansluiting gezocht bij een onderzoek naar burgerprojecten in Nederland op basis van een krantenartikelenscan over een periode van twee jaar (Scholte, 2008). Definities en categorieën zijn gedurende de inventariserende fase en het categoriseren van alle gevonden burgerprojecten in Amsterdam en omgeving aangescherpt en korter geformuleerd. Onder burgerparticipatie wordt verstaan projecten, waarbij privépersonen in de rol van burger/bewoner op meer dan incidentele basis ter bevordering van de collectieve veiligheid op directe wijze commune crimi-

naliteit en overlast beogen tegen te gaan. Burgerprojecten met slechts een veiligheidsaspect worden in dit onderzoek ook meegenomen en zowel burgers als overheid en/of politie kunnen initiatiefnemer zijn. Hieronder wordt de uiteindelijke categorisering weergegeven.

Categorieën burgerprojecten

Nr.	Categorie	Omschrijving
1a	Passief toezicht	Dat burgers zonder noemenswaardige handelingen informatie verwerven en deze informatie aan de overheid doorgeven.
1b	Actief toezicht	Dat burgers actief handelingen verrichten om informatie te verwerven en aan de overheid doorgeven.
2	Relationeel toezicht	Dat burgers interpersoonlijke relaties gebruiken om informele sociale controle op ongewenst gedrag als overlast en criminaliteit uit te oefenen.
3	Conflictbemiddeling	Dat onafhankelijke derden bij een conflict helpen bij de onderlinge oplossing daarvan.
4a	Beleidsvorming	Dat burgers daadwerkelijk besluiten nemen over het door de overheid te voeren veiligheidsbeleid.
4b	Beleidsadvisering	Inpraak van burgers bij de vorming van veiligheidsbeleid.
5	Zelfbeheer	Dat burgers zelf fysieke beveiligingsmaatregelen aanschaffen en/of private beveiliging inhuren.

Naast voortgaand literatuuronderzoek is eind 2007 en begin 2008 in het kader van dit onderzoek geïnventariseerd welke en hoeveel burgerprojecten met veiligheidsaspect werden aangetroffen in het gebied van de politieregio Amsterdam-Amstelland.

Er is gebruik gemaakt van diverse bronnen. In dat kader zijn ongeveer honderd telefonische interviews gehouden, waarvoor per stadsdeel en per politiewijkteamgebied minimaal één functionaris nader ondervraagd is over burgerparticipatie in zijn of haar gebied. Daarnaast is extra informatie verkregen via mails van functionarissen, schriftelijke stukken en internet. Aanvullend zijn diverse media gescand op mogelijke burgerprojecten en zijn enkele observaties verricht bij burgerprojecten.

Om de verscheidenheid in soorten burgerparticipatie recht te doen, is ervoor gekozen om zes burgerprojecten te onderwerpen aan een casestudy, zo goed mogelijk verspreid over de categorieën. Naast originaliteit en

innovativiteit zijn projecten gekozen op basis van enige substantie, qua grootte en duur. Gekozen is verder voor actuele projecten of projecten, die zeer illustratief zijn voor burgerparticipatie. Zo veel mogelijk zijn steeds drie partijen geïnterviewd, meestal burger – stadsdeel (gemeente) – politie. Er is gewerkt met semi-gestructureerde interviews aan de hand van de thema's netwerk, samenwerking, regie en coördinatie, informatie-uitwisseling, democratische controle en succes-en faalfactoren. Totaal zijn op deze wijze dertig interviews afgenomen, waarvan een deel gericht was op het verkrijgen van achtergrondinformatie bij algemene sleutelpersonen. Nader onderzocht zijn vervolgens de volgende burgerprojecten:

- Het buurtermometerproject de Pijp uit stadsdeel Oud Zuid, een vorm van passief toezicht, waarin een groep burgers uit de buurt individueel regelmatig telefonisch geraadpleegd wordt over jeugdoverlast door het stadsdeel. Het stadsdeel koppelt de informatie vervolgens door en geeft de burgers individueel door wat met hun melding gedaan is.
- Het buurtouderproject Spaarndammerbuurt uit stadsdeel Westerpark als vorm van actief toezicht, waarin een groep buurtbewoners toezicht hield op de jeugd in de wijk in nauwe samenwerking met politie en buurtbeheer. Dit project ging teloor toen de financiering door een particulier fonds was afgelopen en niemand zich meer verantwoordelijk voelde en de overgebleven buurtouders een werkwijze ontwikkelden die niet paste in de oorspronkelijke bedoeling van de andere partijen.
- Het project Connect Initiatieven uit stadsdeel Bos en Lommer, een project van Marokkanen gericht op Marokkanen, waar vele verschillende activiteiten gericht op de Marokkaanse jeugd gecombineerd worden op het vlak van relationele controle en conflictbemiddeling.
- De denktank Meer en Oever uit stadsdeel Osdorp, waar beleidsadviesring werd uitgebouwd tot een cluster van kleine projecten gericht op meer verbondenheid tussen de buurtbewoners in een stadsvernieuwingswijk.
- De veiligheidsschouw in kleur op de Wallen uit stadsdeel Centrum, een vorm van beleidsvorming waarin na aanvankelijk grote onenigheid, burgers, ondernemers, stadsdeel en politie samen structureel schouwen en vastleggen waar, wanneer sprake is van welke vorm van overlast.
- Een anti-inbraakproject in Buitenveldert uit stadsdeel Zuideramstel, een vorm van zelfbeheer, waar burgers naar aanleiding van een aantal inbraken met behulp van voorlichting door de politie collectief onder andere een betere inbraakbeveiliging regelen.

Burgerparticipatie en civiel burgerschap

Een uitstap naar de historie van burgerschap in Nederland geeft een breder kader om te beoordelen hoe het hernieuwde civiele burgerschap van Bouterliet eruit zou kunnen zien. Bovendien zijn er parallellen met het heden. In de zeventiende en achttiende eeuw was burgerschap lokaal geworteld en voorbehouden aan een elite van welgestelde mannen. Aan burgerschap waren rechten en plichten verbonden, waaronder het waken voor de rust en orde door middel van deelname aan de burgerwacht. Aan het stadsburgerschap was het civiel burgerschap, bestaande uit een burgerlijk waardepatroon, in die tijd onlosmakelijk verbonden. De burgerij had tot plicht toe te zien op naleving van de burgerlijke waarden, met name door de burgerij. Civiel burgerschap betekende eigen verantwoordelijkheid, maatschappelijke betrokkenheid en politieke medezeggenschap, eerzaam huisvaderschap en in het collectieve leven behartiging van het algemeen belang en deelname aan burgerwacht en brandweer (Dekker en De Hart, 2005).

Burgerschap was gedurende de gehele negentiende eeuw voorbehouden aan mannen die economisch zelfstandig waren, bij voorkeur door arbeid. In de loop van deze eeuw noopte de opkomst van het staatsburgerschap tot opvoeding van het volk. Politieke rechten, in het bijzonder het passief kiesrecht, konden immers uitsluitend toegekend worden aan personen, die ook over de noodzakelijke competenties beschikten om deel te nemen aan de politiek. Aangezien dit volgens de toenmalige elitegroep burgers niet het geval was bij het gewone volk, werd door oprichting van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen en vele daaruit voortgekomen instituties begonnen met het op grote schaal opvoeden van dit volk tot burgerlijkheid. Burgerlijkheid was het ideaalbeeld van civiel burgerschap.

In de eerste helft van de twintigste eeuw was de samenleving vervolgens in zuilen georganiseerd, leefde men volgens het burgerlijk waardepatroon en duurde het beschavingsoffensief voort. Pas toen na de oorlog na de periode wederopbouw in de jaren zestig en zeventig de welvaart steeg, nam de neiging van burgers om zich te voegen in een zuil en zich te conformeren aan traditioneel burgerlijke normen af (Dekker en De Hart, 2005).

De ontwikkeling van passief burgerschap (de burger als welzijnsobject) naar actief burgerschap (de burger als welzijnsbewaker) past bij de opkomst en ontwikkeling van soorten burgerparticipatie, voornamelijk gestimuleerd in het kader van de wijk- of buurtaanpak. Die wijkaanpak was na de oorlog een volkomen nieuw concept, dat de wantoestanden die tot het fascisme en de oorlog geleid hadden moest helpen voorkomen. Versterking van de civil society werd ingezet als middel om de sociale cohesie te bevorderen en om het vertrouwen in de politiek te herstellen. Er was sprake van een golfbeweging in beleid. Wijkgerichte aanpak na de oorlog in het kader van de wederopbouw verdween onder invloed van de verstedelijking weer als irrelevant in jaren zestig. In de jaren zeventig kwam de wijkaan-

pak weer op in het kader van stadsvernieuwing en welzijnsplanning om in de jaren tachtig weer naar de achtergrond te verdwijnen. In de jaren negentig kwam de wijkaanpak opnieuw op onder invloed van achtereenvolgens de sociale en stedelijke vernieuwing en het grotestedenbeleid.

Gedurende deze ervaringen met de wijk–en buurtaanpak kwam de overheid langzaam tot het inzicht dat een van bovenaf opgelegd plan om het welzijn van de burger te verbeteren niet werkte en dat het beter was om de dagelijkse problemen van burgers als startpunt te nemen. Zo werden in de jaren zeventig inspraakmogelijkheden voor burgers geïntroduceerd, werden deze in de jaren negentig aangevuld met interactief beleid en wordt tegenwoordig al gesproken over omgekeerde burgerparticipatie, veelal aangeduid met de term burgerinitiatieven, waarbij de overheid participeert in burgerprojecten en deze faciliteert.¹ Aangezien wat de burger wilde zowel bij inspraak als interactief beleid niet zo goed uit de verf kwam, werkte dit eerder draagvlakverlagend voor burgers om initiatieven te ontplooiën en werd door overheid en burgers gezocht naar nieuwe vormen van burgerparticipatie.

Eén van die nieuwe vormen van burgerparticipatie is het burgerinitiatief. Deze kent een formele en informele betekenis. Strikt formeel is een burgerinitiatief een mogelijkheid voor burgers om een bepaald onderwerp voor besluitvorming op de politieke agenda te plaatsen. In het kader van dit onderzoek zal het begrip burgerinitiatief vooral pragmatisch benaderd worden: het gaat om vormen van burgerparticipatie waarbij het initiatief tot en idee voor daadwerkelijk van burgers afkomstig is. Al dan niet voldoen aan de juridische omschrijving wordt buiten beschouwing gelaten. Belangrijk is dat deze initiatieven vaak min of meer spontaan en buiten overheid en/of professionals ontstaan.

Op basis van eerder onderzoek naar burgerinitiatieven (Hurenkamp, 2007), burgers in veiligheidsnetwerken (Terpstra e.a., 2004) en de buurt- en wijkgerichte aanpak (WRR, 2005) zijn thema's geoperationaliseerd voor het nader onderzoek van de geselecteerde casestudies. De belangrijkste kenmerken uit eerder onderzoek van burgerparticipatie voor wat betreft het veiligheidsnetwerk, waarvan zij deel uitmaken wijzen op een neiging tot informele samenwerking ter overbrugging van verschillen in cultuur, werkwijze en doelstellingen. Ondanks gedeeltelijke consensus wordt samenwerking mogelijk als er tenminste sprake is van winst aan hulpbronnen.

Eén van de belangrijkste hulpbronnen betreft informatie. Binnen de netwerken worden de onderling afwijkende regels met betrekking tot informatie-uitwisseling vaak ruim geherinterpreteerd en vindt informatie-uitwisseling vooral plaats op basis van vertrouwen en in persoonlijke con-

¹ Kennisatelier 'burger aan het roer', NCIS, 20-11-2007, Jornt van Zuylen en Erik Gerritsen

tacten. Burgers en ondernemers hebben andere uitgangspunten dan professionals, maar wel behoefte aan steun van die kant.

Verschillende soorten burgerparticipatie behoeven verschillende soorten ondersteuning van overheid en politie. Gebrekkige representativiteit van de actieve burgers voor hun achterban brengt de legitimiteit van alle betrokken partijen in het geding en zorgt eerder voor een verzwakking van het democratische gehalte. De regiefunctie over het gehele veiligheidsnetwerk lijkt onvoldoende ingevuld door de gemeente en waar de politie eerder vaak de coördinatie op zich nam, lijkt deze zich tegenwoordig eerder uit de functie terug te trekken waardoor sturing waarschijnlijk een probleem is.

Beeld van burgerparticipatie in Amsterdam

Burgerparticipatie oftewel burgerprojecten op het vlak van veiligheid zijn zoals eerder beschreven een flexibel gegeven. De meest verbreide vorm van burgerparticipatie ligt in Amsterdam-Amstelland op het vlak van beleidsadvisering en beleidsvorming. Dit komt doordat regiobreed sprake is van bewonersoverleggen en buurtschouwen en daarnaast nog eens achttien andere burgerprojecten gevonden zijn, die onder deze categorie vallen. Op het vlak van beleidsadvisering is sprake van diverse soorten bewonersoverleggen, geïnitieerd door bewoners, de overheid of semi-overheid, waar een vertegenwoordiging van bewoners al dan niet onder begeleiding van professionals regelmatig vergadert over de buurt en gevraagd en ongevraagd advies geeft of zaken aan de orde stelt bij de overheid.

Veiligheidsvraagstukken komen daar al snel ter sprake, al is het maar omdat burgers dit zelf graag aan de orde stellen, de buurtregisseur vaak een vaste deelnemer is of het de snelste en makkelijkste weg voor de overheid en politie is om een aanspreekpunt te hebben bij burgers. Verder worden op het vlak van beleidsvorming over de hele regio in het kader van het concept schoon, heel en veilig buurtschouwen gehouden, over het algemeen één a twee keer per jaar. Hier moet gedacht worden aan een vergelijkbaar aantal als bewonersoverleggen, omdat de buurtschouwen meestal worden uitgevoerd met enkele leden van eerder genoemde bewonersoverleggen.

Na beleidsadvisering en vorming omvat de categorie relationeel toezicht de meeste burgerprojecten, vierendertig. Hier is opvallend vaak sprake van echte burgerinitiatieven of de politie als voornaamste initiator. De meeste projecten zijn gericht op bestrijding van jeugdoverlast. Op nummer drie staat de categorie actief toezicht met veertien projecten, meestal geïnitieerd door de overheid. Daarna volgt passief toezicht met acht projecten, allemaal geïnitieerd door de overheid, dan volgt zelfbeheer met zeven projecten, waarvan drie gericht zijn op zelfredzaamheid van ondernemers. Groepsgewijze inbraakbeveiliging op eigen kosten komt nog

niet zo heel veel voor, zeker niet als het ook gaat om het inzetten van particuliere beveiliging.

Het minste aantal projecten zijn er op het vlak van conflictbemiddeling. Ook dat geeft een vertekend beeld omdat hier feitelijk en potentieel een grote kracht verborgen gaat. De stichting bemiddeling Amsterdam wordt regiobreed ingezet voor bemiddeling bij burenruzies en werkt met zo een driehonderd vrijwilligers. De stichting Connect Initiatieven blijkt succesvol bij bemiddeling in conflicten tussen Marokkaanse jeugd en anderen, maar wordt vooralsnog vrijwel uitsluitend in stadsdeel Bos en Lommer ingezet. Diversity Joy biedt een methode om voordeel te trekken uit diverse gemeenschappen en integratie te bevorderen binnen een buurt, maar wordt nog niet zo veel ingezet. Alle Hens van eigen kracht komt er in Amsterdam niet echt tussen terwijl de Eigenkracht centrale elders in het land al heeft aangetoond, dat deze methode zeer goed bruikbaar is om burgers zelf hun conflicten met jeugdoverlast tezamen met de jongeren te laten oplossen.

Categorie	Aantal inclusief bewonersoverleggen/buurtschouwen	Aantal exclusief bewonersoverleggen/buurtschouwen
4a Beleidsadviesering	212 ²	22
4b Beleidsvorming	194 ³	4
2 Relationeel toezicht	36	36
1b Actief toezicht	14	14
1a Passief toezicht	8	8
6 Zelfbeheer	7	7
3 Conflictbemiddeling	4	4
Totaal burgerprojecten	475	95

² Naar schatting 190 bewonersoverleggen en 22 andere vormen van burgerparticipatie in de categorie beleidsadviesering, zie verder hoofdstuk 4.

³ Naar schatting 190 buurtschouwen en 4 andere vormen van burgerparticipatie in de categorie beleidsvorming, zie verder hoofdstuk 4.

Al met al zijn ongeveer 4.750 burgers op enigerlei georganiseerde wijze actief is op het vlak van veiligheid. Zonder bewonersoverleggen en buurtschouwen zijn dat ongeveer 950 burgers⁴. Wel is er een probleem van representativiteit: met name in de meer traditionele en meest verbreide vorm van burgerparticipatie zijn de bewoners meestal weinig representatief voor de buurt. Ze zijn over het algemeen eerder autochtoon en van middelbare leeftijd. Daartegenover staat dat toch een aanzienlijke hoeveelheid vernieuwende burgerprojecten gevonden is, die zich vrij zelfstandig en meer specifiek op veiligheid en overlast richten. Daar is wel degelijk sprake van deelname van zowel allochtonen als jongeren, die volgens de literatuur vaak ondervertegenwoordigd zijn.

De professionele barrière en het bestuurlijk plafond

Wat betreft de rol van overheid en politie bij burgerprojecten valt het volgende op: hoewel in alle beleidsstukken de nadruk gelegd wordt op actief burgerschap komt daar in de praktijk niet zo veel van terecht als je op grond van beleid zou verwachten. In dit verband constateer ik twee obstakels, die ik zou willen benoemen als de professionele barrière en het bestuurlijk plafond.

De *professionele barrière* ontstaat doordat professionals beschikken over een heel palet van oplossingen die ze willen toepassen, ze zijn gewend om oplossingen te vinden voor problemen van burgers en niet om burgers te stimuleren in het zelf oplossen van problemen. Die oplossingsgerichtheid komt mede voort uit de huidige cultuur van prestatieafspraken en kwantitatieve resultaatverplichtingen. Op het vlak van veiligheid vertaalt dit zich in een beleid dat zich concentreert op repressie: harde aanpak, hardere straffen en meer bevoegdheden. Hoewel in het beleid van regering, gemeenten en politie veel nadruk gelegd wordt op het activeren van burgers, biedt met name het veiligheidsbeleid daar weinig ruimte voor.

Het *bestuurlijk plafond* ontstaat door de logge bureaucratie en allerlei formele procedures en eisen van met name gemeenten en stadsdelen. Burgers worden eerst gestimuleerd om zelf met ideeën te komen en initiatieven te ontplooien, maar hier wordt vervolgens geen, onvoldoende of helemaal geen gevolg aan gegeven. De informele cultuur van burgeractiviteiten en de logge bureaucratie van gemeentes en stadsdelen gaan slecht samen.

Verreweg de meeste burgerprojecten op het vlak van veiligheid zijn enigszins éénzijdig. De burgers moeten de overheid van informatie en of advies voorzien en de overheid beslist naar aanleiding daarvan wat te doen. Terugkoppeling over wat welke instantie met de informatie gedaan heeft verloopt meestal gebrekkig. Teleurstelling bij burgers over niet waar kun-

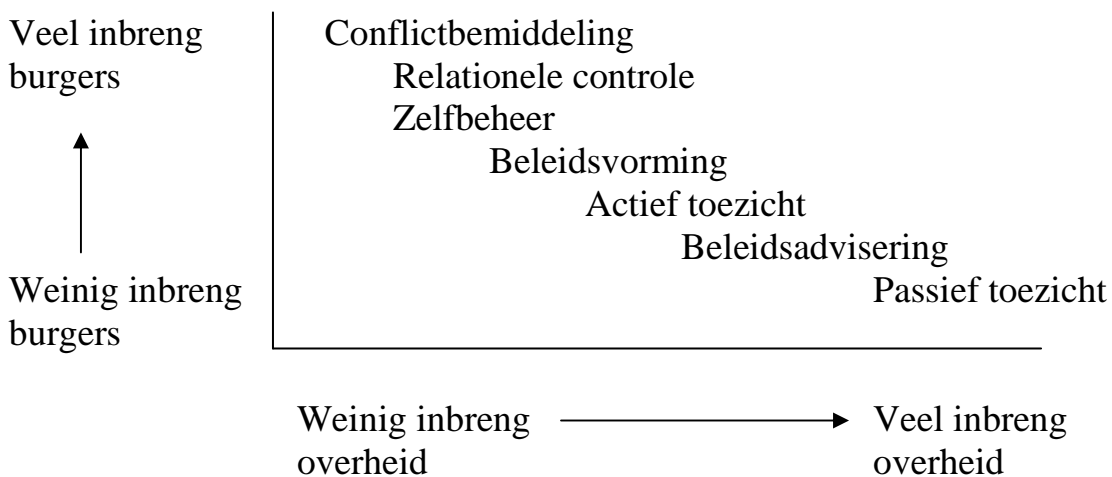
⁴ Afgezet tegen de sterkte van het politiekorps Amsterdam-Amstelland, globaal 6.000 medewerkers, toch aanzienlijk.

nen maken van beloftes door overheid en politie om te acteren op van burgers verkregen informatie en wantrouwen tussen bevolkingsgroepen ligt op de loer. Op termijn kunnen dergelijke vormen van burgerparticipatie juist ondermijnend werken en wantrouwen creëren.

De indruk ontstaat dat de meest duurzame oplossingen gevonden worden binnen vormen van burgerparticipatie die van burgers zelf komen en voornamelijk te vinden zijn in de categorieën relationeel toezicht en conflictbemiddeling. Dat betekent, ook bij door overheid geïnitieerde vormen, dat de kracht van burgerprojecten daar ligt, waar burgers daadwerkelijk de ruimte krijgen om zelf oplossingen te bedenken en te realiseren voor hun problemen. Niet als quasi professional maar vanuit hun expertise als buurtbewoner. Connect en de denktank zijn goede voorbeelden waar dit werkt. De oplossingen van burgers zijn vaak vriendelijker zijn, kosten minder en hebben meer draagvlak.

De professionele barrière en het bestuurlijk plafond beperken de inbreng van burgers en vergroten de inbreng van de overheid. De mate van inbreng van respectievelijk burgers en overheid heeft invloed op de aard van het burgerproject en geeft handvatten om te bepalen welke categorieën burgerprojecten het meest lijken burgerschap te activeren. In het hierna volgende schema wordt de relatie tussen de categorieën en de mate van inbreng van respectievelijk burgers en overheid weergegeven.

Mate van inbreng burgers/overheid bij de categorieën



Op basis van de casestudies in combinatie met de resultaten van de inventarisatie ontstaat het volgende beeld van de categorieën: passief en actief toezicht worden vooral door de overheid geïnitieerd en kunnen helpen om de informatiepositie van de overheid te verbeteren als basis voor een efficiënter aanpak van veiligheidsproblemen. Het gaat daarbij om informatieverstrekking door de burger aan de overheid. Eventuele doelgroepen van die

verbeterde aanpak worden niet of nauwelijks betrokken, zij zijn eerder voorwerp van aandacht dan partij.

Bij beleidsadviesing mogen burgers vooral commentaar geven op gemaakt beleid en is minder sprake van pro-actief meehelpen met de totstandkoming daarvan. Bij beleidsvorming bepalen overheid en burgers gezamenlijk het probleem, waardoor de invloed van burgers op de inzet van overheids- en politiecapaciteit toeneemt. Bij zelfbeheer nemen burgers zelf maatregelen, meestal op basis van goede voorlichting door de politie. Bij relationeel toezicht en conflictbemiddeling gaat het meestal om echte burgerinitiatieven, hebben burgers de meeste en de overheid de minste mate van inbreng en zijn eventuele doelgroepen van aanpak nadrukkelijk betrokken.

Uit de onderzochte projecten komen een aantal gemeenschappelijke succes- en faalfactoren naar voren. Het is belangrijk om burgers niet alleen te laten klagen, maar ook oplossingen te laten bedenken en alle bij het conflict of probleem betrokken partijen daarbij te betrekken. Als burgers, politie en stadsdeel ernstig van mening verschillen over de mate waarin een probleem zich voordoet dan is het structureel samen schouwen van de buurt volgens samen opgestelde vaste criteria een goede manier om tot overeenstemming over het aan te pakken probleem te komen.

Overheid en politie kunnen zich het beste voorwaardenscheppend opstellen als burgers een project willen starten en moeten dit niet gaan overnemen. Als het project eenmaal loopt verdient het de voorkeur dat andere partijen contact blijven houden met de actieve burgers en hen blijven stimuleren. Verder is het zaak de achterban goed te informeren over het project, bij voorkeur ook door stadsdeel of politie. Het is van belang dat er opvolging is naar aanleiding van de bevindingen van burgers en tevens terugkoppeling aan burgers.

Ondanks de beleidsvisie, die civiel burgerschap moet ondersteunen, lijkt de overheid zich momenteel toch vooral te manifesteren als gericht op aanpakken en harder optreden (controle). De neiging tot opvoeding van het volk, het verplichte inburgeren tot goed Nederlands burger, liefst met dwang en drang optreden riekt vooral naar controle en betutteling en ondermijnt civiel burgerschap. De kunst is om daaraan een tegenwicht te bieden door ruimte te creëren voor eigen inbreng van burgers. De overheid en politie willen dat burgers weer in hen vertrouwen. Dat begint bij een overheid en politie die vertrouwen heeft in burgers.

De grote variatie gevonden burgerprojecten en de wijze waarop ze functioneren laat een enorme potentiële kracht zien; elke casestudy voor zich toont aan, dat burgers, overheid en politie in hun onderlinge interactie bijzonder vindingsrijk zijn in het vinden van oplossingen. Op basis van het huidige onderzoek ontstaat de indruk dat in die projecten waar de inbreng van de overheid groter is dan die van burgers de betrokken burgers minder

representatief zijn voor de achterban, vaker de doelgroep niet betrokken is en in het algemeen iets minder ruimte is voor het inbrengen van de burgers van hun specifieke kracht, namelijk hun specifieke kennis en verbondenheid met hun woonomgeving. De sleutel ligt gezien de huidige omstandigheden mijn inziens in een betere balans tussen overheids- en burgerinbreng, wat leidt tot de volgende concrete aanbevelingen;

Stimuleer vooral burgerprojecten gericht op relationele controle en conflictbemiddeling, waar de inbreng van burgers het grootst is en maak binnen de burgerprojecten waar de overheid de meeste inbreng heeft meer ruimte voor eigen inbreng van burgers naar voorbeeld van de denktank Meer en Oever. Geef prioriteit aan en biedt ruimte voor methoden uit conflictbemiddeling en relationele controle waarin burgers zelf met hun eigen netwerk probleem en aanpak bepalen en gebruik daarvoor methodes van buurtbemiddeling en eigen kracht. Zorg ervoor dat bij samenwerking met burgers uit burgerprojecten geen sprake is van symboolpolitiek. Zorg voor borging dat afspraken worden nagekomen. Dit kan bijvoorbeeld door een onafhankelijke door partijen aangewezen functionaris of een groep burgers te belasten met controle van het nakomen van afspraken en handvatten te geven om dit nakomen ook af te dwingen.

1. Inleiding

1.1 Veiligheid en burgerparticipatie

Burgerparticipatie betekent dat burgers op enigerlei wijze deelnemen aan de vorming en/of uitvoering van beleid. Het wordt tegenwoordig vaak aan-gevoerd als één van de middelen om de kloof tussen overheid en burgers te overbruggen. Specifiek tracht de overheid ook burgerinitiatieven te stimu-leren. Het gaat dan om burgerprojecten, waarin burgers zelf het initiatief nemen om gezamenlijk een bepaald probleem aan te pakken. Steeds domi-nanter komt het gedachtegoed naar voren, dat een goede burger vooral een actieve burger is: betrokken bij en met hart voor de publieke zaak.

Nog specifiekere komt deze problematiek in beeld op het vlak van veiligheid. Door een sterk veranderde maatschappij wordt enerzijds de roep van burgers om veiligheid steeds groter en anderzijds wordt het vermogen van politie om alleen te voorzien in veiligheidszorg, steeds kleiner. Daarom is er vanaf de jaren negentig een tendens waarneembaar van integraal vei-ligheidsbeleid. Dat wil zeggen: een aanpak van onveiligheidsproblemen met een steeds breder scala aan partners, waaronder diverse overheidsorga-nisaties, private organisaties en burgers. De laatst genoemde groep heeft in dit opzicht een speciale positie, omdat de burgers van onze samenleving nu juist degenen zijn voor wie de overheid een veilige samenleving moet ga-randeren.

In dit verband komt de term burgerschap naar voren. Enerzijds een juridische term, die betrekking heeft op de rechten en plichten van een staatsburger. Anderzijds heeft burgerschap ook een meer sociologische be-tekenis, waarbij aan burgerschap bepaalde morele waarden worden toebe-deeld, die bepalen of iemand al dan niet als lid van de samenleving wordt beschouwd. In de eerste helft van de vorige eeuw was het merendeel van de Nederlandse bevolking nog blank, in Nederland geboren en dus autoch-ton. In die tijd vielen staatsburgerschap, verkregen door geboorte, en ci-viel burgerschap, verkregen door het internaliseren van algemeen aanvaar-de Nederlandse normen en waarden, samen. Wie als Nederlander werd ge-boren en getogen, groeide in de verzuilde maatschappij over het algemeen op tot een goed gesocialiseerde burger.

Tegenwoordig kent de bevolking van Nederland een multiculturele samenstelling. Door cultuurverschillen zijn gemeenschappelijke normen en waarden niet langer vanzelfsprekend. Hetzelfde geldt voor de groep au-tochtone Nederlanders, die door processen als ontzuiling, individualisering en ontkerkelijking ook minder evident voor dezelfde normen en waarden staat. Op deze manier ontstaat een scheiding tussen staatsburgerschap en

civiel burgerschap. Niet iedereen, die het staatsburgerschap verworven heeft, wordt ook automatisch gezien als burger van onze samenleving. Veel van oorsprong allochtone staatsburgers moeten bijvoorbeeld eerst inburgeren alvorens ze als volledig lid van onze samenleving gezien worden: voordat ze het civiele burgerschap verkrijgen (Schinkel, 2007: 72-74). Illustratief is in dat verband bijvoorbeeld de titel van de folder over het verplicht inburgeren van de gemeente Amsterdam: *“Inburgeren. Een ander woord voor meedoen”*.

Doordat de maatschappij sterk verandert, zijn individu en gemeenschap genoodzaakt een nieuwe balans te vinden in leven en samen leven. Daardoor zijn kwesties rondom burgerschap in brede zin en veiligheid buitengewoon actueel. De zoektocht naar een nieuwe balans roept een eindeloze reeks vragen op, zoals: wat is nu eigenlijk goed burgerschap en is het echt zo anders dan vroeger? Moet je je als goede burger actief en gratis gaan inzetten voor de veiligheid, hoor je er anders niet meer bij? Is het niet makkelijker voor de overheid om gewoon betaalde extra krachten in te huren en voor toezicht en handhaving in te zetten, in plaats moeilijke samenwerkingsverbanden aan te gaan met lastige, idealistische burgers? Of is burgerparticipatie op het vlak van veiligheid het middel om ons te behoeden voor een controlestaat?

1.2 Van criminaliteit naar veiligheid

Vanaf de jaren zestig is de criminaliteit en overlast en daarmee de onveiligheid, gemeten aan de hand van het aantal geregistreerde strafbare feiten, aanzienlijk toegenomen. Vanaf het begin van deze eeuw is over het algemeen sprake van een daling van de meeste soorten geregistreerde criminaliteit (www.politie-amsterdam-amstelland.nl). Desondanks blijft het totale volume van criminaliteit en overlast te groot en een veelvoud van de situatie in de jaren zestig. Bovendien is de aard van de criminaliteit veranderd, met name geweldsgerelateerde delicten en de mate van geweldgebruik nemen nog steeds gestaag toe.

Terrorisme is door de aanslagen in New York, Madrid en London en de moord op Theo van Gogh van een - ver weg - probleem geworden tot een actueel en reëel intern risico. Ook binnen onze landsgrenzen is sprake van daders, die afkomstig kunnen zijn uit onze eigen gelederen. Deze ontwikkelingen houden onder andere verband met een sterk veranderende samenleving. Zowel individuele burgers als overheidsinstanties en andere organisaties worden in deze nieuwe situatie gedwongen zich aan te passen aan die omstandigheden en te komen tot een nieuwe orde. Op het vlak van veiligheid zoeken zij naar een balans tussen repressie en preventie, tus-

sen controle en vertrouwen, tussen overheidsmaatregelen en zelfredzaamheid.

Boutellier beschrijft de achtergronden van de herdefiniëring van criminaliteit tot een veiligheidsprobleem aan de hand van vijf begrippen, gebaseerd op Schnabel. Het gaat achtereenvolgens om individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering. Door individualisering wordt de ruimte voor eigen beslissingen groter, waardoor de kans op normoverschrijding toeneemt. Bijvoorbeeld dat mensen met geweld reageren als zij aangesproken worden op fout gedrag. Door informalisering is sprake van een afnemende invloed van instituties op de organisatie van onze samenleving en de inrichting van het eigen leven. Illustreerend daarvoor is het tanende gezag van politie, huisarts en leraar. Door informatisering en met name het internet is een soort amorele ruimte ontstaan, een unieke doorkijk op wat de menselijke geest allemaal vermag. Een voorbeeld daarvan is het verschijnsel dat kinderen elkaar via het onder de jeugd zeer populaire chatprogramma msn bedreigen.

Door internationalisering ontstaat een tekort aan nationale verbondenheid, migranten bijvoorbeeld vragen zich soms hardop af wat de Nederlandse identiteit is, waaraan ze zich door inburgeren moeten conformeren. Tenslotte is in de huidige maatschappij sprake van intensivering, het razende tempo van de huidige maatschappij, die zorgt voor zowel normoverschrijding als innovatie. Een goed voorbeeld hiervan is de impact van de introductie van de mobiele telefoon op ons dagelijks leven, het is absoluut een vooruitgang om altijd iedereen overal direct te kunnen bereiken en tegelijkertijd is het een enorme inbreuk op onze privacy. Tezamen dragen deze ontwikkelingen volgens Boutellier bij aan een samenleving met een hoog niveau van normoverschrijding, een relatief onmachtige overheid en een gebrek aan morele coherentie en een utopisch verlangen naar veiligheid (Boutellier, 2005: 11-13).

In reactie op het hiervoor geschetste veiligheidsprobleem is vanaf de jaren tachtig uit de vorige eeuw de aanpak van onveiligheid steeds minder een zaak van de politie alleen en steeds meer een zaak van vele verschillende partijen geworden, waaronder burgers. Terpstra beschrijft deze ontwikkelingen als volgt: vanaf de jaren vijftig tot en met de jaren negentig uit de vorige eeuw is het criminaliteitsniveau aanzienlijk gestegen en complexer geworden. Inmiddels heeft de criminaliteit zich gestabiliseerd en neemt alleen het gebruik van en de mate van geweld nog steeds gestaag toe. Daardoor heeft de aanpak van onveiligheid een steeds grotere prioriteit gekregen, zowel voor burgers als voor de overheid.

De door burgers ervaren risico's van onveiligheid leiden tot toegenomen eisen aan de veiligheidszorg, waardoor de overheid onder steeds grotere druk komt te staan. Dit komt immers nog boven op de door de toegenomen criminaliteit ontstane stijging van werkaanbod voor politie en jus-

titie. Hierdoor ontstaat een permanente crisis; politie en justitie kunnen het werk niet meer aan en hierdoor komt het gezag van politie en justitie en dus de overheid in het gedrang (Terpstra e.a., 2004: 36-38).

Op verschillende manieren wordt hier een oplossing voor gezocht: getracht wordt de criminaliteit en overlast terug te dringen door een hardere aanpak, meer politiecapaciteit, zero tolerance beleid, meer cellen en hogere straffen. Oplossingen worden ook gezocht in verbeterd management van de betrokken instanties, stroomlijning van de strafrechtketen, introductie van prestatiecontracten en het zoeken naar innovatieve reactie- en interventievormen, zoals bijvoorbeeld het concept “tegenhouden”.

Weer een andere manier van aanpak is responsabilisering van burgers en ondernemingen: zij worden door de overbelaste overheid aangesproken op hun verantwoordelijkheid in de beheersing en het voorkomen van criminaliteit. Tenslotte zorgt de grotere behoefte aan veiligheid van burgers, onvrede met wat de overheid presteert en een zeker verlies aan mogelijkheden tot informele sociale controle in hun directe leefomgeving ervoor, dat ook burgers zelf taken opeisen op het vlak van veiligheid. Door responsabilisering van burgers en de toegenomen bereidheid om zelf actie te ondernemen ontstaan allerlei vormen van publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg (Terpstra e.a., 2004: 38-40).

De trend dat taken en verantwoordelijkheden op het terrein van veiligheid door politie worden afgestoten en waarbij samenwerkingsverbanden met andere partijen ontstaan rond de aanpak van veiligheidsvraagstukken, krijgt met name vorm in gebiedsgebonden politiezorg, integraal lokaal veiligheidsbeleid en de opkomst van allerlei politieachtige organisaties buiten de reguliere politie om. Met gebiedsgebonden politie wordt op het niveau van wijken en buurten getracht relaties aan te gaan met andere partijen, waaronder burgers.

Vanaf de jaren negentig stuurt de overheid aan op integraal veiligheidsbeleid, een samenhangende, integrale aanpak en gedeelde verantwoordelijkheid van allerlei publieke en private partijen, zodat het grootste mogelijke effect bereikt kan worden. Op gemeentelijk niveau wordt hierin een regierol toebedacht aan de gemeente en voor de politie wordt gepleit voor een herbezinning tot kerntaken en het afstoten van oneigenlijke taken aan anderen (Terpstra e.a., 2004: 40-43).

Boutellier beschrijft deze veiligheidsarrangementen aan de hand van een voetbalmodel waarmee hij de positie van de verschillende spelers in het veiligheidsveld kan ordenen en duiden. Justitie staat achteraan, in het doel en is analoog aan het strafrechtssysteem het ultimum remedium. De eerste verdedigingslinie wordt gevormd door organisaties, die zich primair bezig houden met het verminderen van risico's, zoals de politie, gemeentelijk toezichthouders, particuliere beveiliging, ketenunits en dergelijke.

In het middenveld zijn organisaties waar veiligheid en risicobeheersing afgeleide functies zijn, het zijn normatieve organisaties zoals welzijnswerk, bedrijfsleven, scholen, woningbouwverenigingen en religieuze instellingen. In de voorhoede tenslotte, vinden we de burgers en hun sociale verbanden. De doelmannen ondersteunen de verdediging, de verdediging ondersteunt het middenveld en het middenveld bedient de voorhoede en dat is waar het spel bij voorkeur zou moeten worden gespeeld. Het spel van veiligheid wordt op basis van zelfsturing gespeeld, de overheid heeft een regisserende of coachende rol. De betrokken organisaties moeten vooral het burgerschap bevorderen en burgers in de gelegenheid stellen de eerste verdedigingslinie tegen onveiligheid te vormen (Boutellier en Van Steden, 2006: 6).

1.3 Beleidswens: aansluiting bij de burger

Samen leven, samen werken

In het beleidsprogramma van het huidige kabinet Balkenende IV wordt nadruk gelegd op het belang van vinden van aansluiting bij de burger. In de inleiding van de minister-president Balkenende en de ministers Bos en Rouvoet geven zij aan, dat hun doelstellingen uit het coalitieakkoord alleen te bereiken zijn door een blijvende dialoog met de samenleving. Vandaar hun motto “*Samen leven, samen werken*”. De wil om dichterbij de burger te staan blijkt ook uit de honderd dagen toer van het kabinet. Bij hun aantreden zijn de nieuwe bewindslieden begonnen met honderd dagen werkbezoeken door het hele land, waarbij zij met burgers in gesprek gingen over wat hen bezig houdt. Die vele gesprekken met burgers, bedrijven, bestuurders en maatschappelijke organisaties hebben de uiteindelijke doelstellingen in het beleidsprogramma mede bepaald (Ministerie van Algemene Zaken, 2007: 4).

In het beleidsprogramma geeft het kabinet zeventig doelen en tien projecten weer, waar zij haar beleid de komende vier jaar op wil richten. Zo geeft het kabinet op het vlak van sociale samenhang aan, dat zij dit als cement van de samenleving ziet. De missie van het kabinet hierin, is om zich in te zetten voor een samenleving waarin mensen kunnen meedoen en worden gewaardeerd om wie ze zijn en niet om wat ze zijn. Dit sluit aan bij het eerder gesloten coalitieakkoord, dat vermeldt dat de kracht en de kwaliteit van de samenleving wordt bepaald door betrokkenheid. Die betrokkenheid begint volgens het kabinet bij meedoen, onder andere door betaald werk en door vrijwilligerswerk. Eén van de doelen is dan ook een substantiële uitbreiding van het aantal vrijwilligers en mantelzorgers (Ministerie van Algemene Zaken, 2007: 22,23).

Ook het project krachtwijken, beter bekend geworden als de prachtwijken van minister Vogelaar, geeft duidelijk de wens weer van aansluiting bij de burger: de achttien betrokken gemeenten worden gevraagd om in overleg met bewoners, lokale organisaties en instellingen plannen te maken over de te behalen resultaten. De veertig achterstandswijken moeten in ongeveer tien jaar omgevormd worden tot die prachtwijken, waar het prettig wonen en werken is en waarin mensen betrokken zijn bij de samenleving.⁵ Onderdeel daarvan zijn het bevorderen van modern burgerschap in de wijk en het aanpakken van problemen rond veiligheid in de openbare ruimte om op een natuurlijke wijze ontmoetingen tussen buurtbewoners tot stand te brengen. Overigens vermeld het beleidsprogramma niet wat precies met modern burgerschap bedoeld wordt (Ministerie van Algemene Zaken, 2007: 29).

Op het vlak van veiligheid geeft het kabinet aan, dat het in Nederland de laatste vier jaar veiliger geworden is op basis van licht dalende geregistreerde criminaliteit en afnemende onveiligheidsgevoelens van burgers. Tevens echter, dat de criminaliteit complexer geworden is en dat agressie en polarisatie in de samenleving zijn toegenomen. Het kabinet ziet een respectvolle omgang van burgers met elkaar als essentiële voorwaarde voor onder andere veiligheid. Bij de vertaling van het thema respect naar concrete activiteiten is het volgens het kabinet nodig aan te sluiten bij initiatieven van mensen zelf, waarbij de verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij de burgers dient te liggen.

De regering pleit bijvoorbeeld voor het in buurten met bewoners opstellen van gedragscodes of straatregels. Daarnaast is het kabinet overtuigd dat betrokken burgers de veiligheid van hun leefomgeving kunnen versterken. In dat kader draaien in 2008 vijf pilots van het oorspronkelijk Nieuwegeinse burgernet project, waarin de politie burgers betreft bij opsporing van strafbare feiten. Is de pilot succesvol, dan wordt burgernet landelijk ingevoerd. In het hoofdstuk veiligheid wordt vooral een hele reeks door de overheid geïnitieerde maatregelen en projecten opgesomd. Bovenstaande is het enige wat met betrekking tot burgers vermeld wordt (Ministerie van Algemene Zaken, 2007: 32-37).

Mensen maken Amsterdam

Het programma-akkoord 2006-2010 van de gemeente Amsterdam draagt de titel: "*Mensen maken Amsterdam*". Het college vermeldt in de inleiding dat Amsterdam een stad is waar gemeenschapszin, burgerschap en sociale verbanden essentieel zijn. Nadruk wordt in dit visiedocument gelegd op menselijk kapitaal, investeren in maatschappelijke participatie, het meedoen

⁵ Hiervoor is 20 miljoen euro beschikbaar, althans die moeten de wooncorporaties beschikbaar stellen voor de prachtwijken; één jaar na dato was nog steeds geen overeenstemming hierover bereikt tussen de minister en de wooncorporaties.

van de burgers van Amsterdam, betrokkenheid van burgers en bestuur samen en integratie. In het integratiebeleid staan burgerschap, gemeenschapszin en sociale verbanden centraal. Tevens wordt de nadruk gelegd op het belang van de bijdrage van maatschappelijke en zelforganisaties aan integratie (College van B&W gemeente Amsterdam, 2006: 1-13).

In het *Sociaal structuurplan Amsterdam 2004–2015* werd op het vlak van veiligheid al gesproken over Amsterdams burgerschap. Sociale veiligheid wordt nagestreefd door een combinatie van doelgroepgerichte aanpak en gebiedsgerichte aanpak, waarbij het streven is de nadruk steeds meer te verleggen naar preventie. Het voorkomen van gedrag dat overlast veroorzaakt of crimineel is, vereist een actieve en bewuste houding van Amsterdammers, samengevat Amsterdams burgerschap (College van B&W gemeente Amsterdam, 2005: 124,125).

In het *Veiligheidsplan 2007–2010 van de gemeente Amsterdam* presenteert de gemeente een helder beleid, gestoeld op ketensamenwerking, met als randvoorwaarde een goede informatiepositie doordat betrokken partijen informatie met elkaar delen. Groot belang wordt gehecht aan een sluitend systeem van monitoring, evaluatie en communicatie over inspanningen en resultaten van de betrokken partners. Er is sprake van een doelgroepgerichte aanpak, met prioriteit op jeugdcriminaliteit en overlast, veelplegers, prostitutie, huiselijk geweld en een gebiedsgerichte aanpak voor een aantal met name benoemde risicogebieden.

Per prioriteit schetst de gemeente een flink aantal maatregelen, waarvan slechts enkelen een vorm van burgerparticipatie behelzen (DOOV gemeente Amsterdam, 2007: 5-8). De volgende burgerprojecten worden vermeld: de Veiligheidsschouw op de Wallen, het project overlastdonatie winkelcentrum Osdorp en de stichting buurtbemiddeling Amsterdam. Om een compleet beeld te geven, wordt een korte beschrijving gegeven van de context waarin deze projecten genoemd worden en enkele andere maatregelen genoemd, die gericht zijn op de burgers. Het gaat dan vooral om burgers in de rol van bewoners, maar ook om burgers in de rol van ondernemers.

Onderdeel van de gebiedsgebonden aanpak van het aandachtsgebied de Wallen is het in 2007 en 2008 continueren van het project veiligheidsschouwen in kleur, waarbij gemeente en politie in samenwerking met bewoners en ondernemers komen tot het structureel op objectieve wijze meten van onveiligheid en overlast op de Wallen. In het kader van de stadsvernieuwing in de Bijlmer Oost worden sociale draaiboeken gemaakt om ervoor te zorgen dat de nieuwe bewoners betrokken worden bij hun wijk. Door de woningbouwcorporaties worden in hun complexen en flats in de Bijlmer buurtmanagers, wijkbeheerders en huismeesters ingezet, die samen met bewoners moeten zorgen voor verbetering van de leefbaarheid in complex, flat en de wijk. De woningcorporaties verzorgen ook het twee

keer per jaar met bewoners houden van een schouw in de hoogbouw, gericht op schoon, heel en veilig. In Venserpolder sluiten woningbouwverenigingen tuincontracten af met huurders, inhoudende de verplichting om de tuin te onderhouden (DOOV gemeente Amsterdam, 2007: 20-23).

Een ander aandachtsgebied vormen bedreigde winkelgebieden en bedrijventerreinen. Regiobreed was in 2007 sprake van een aanzienlijke stijging van het aantal overvallen op winkels en bedrijven. Gemeente en politie hechten veel waarde aan het stimuleren van het zelf treffen van maatregelen door ondernemers⁶. Amsterdam wil in dat kader tot 2010 uitbreiden naar totaal dertien nieuwe winkelgebieden en/of bedrijventerreinen, die voldoen aan het keurmerk veilig ondernemen. De belangrijkste vorm van samenwerking in dit verband, het Platform Criminaliteitsbeheersing Amsterdam-Amstelland wordt tot en met 2010 gehandhaafd. Dit is een publiek-private samenwerking tussen alle belangrijke veiligheidspartners in de regio, waaronder ondernemers, gericht op identificeren en implementeren van maatregelen ter bevordering van een veilig ondernemersklimaat.

Ook het, uit een burgerinitiatief voortgekomen project overlastdonatie winkelcentrum Osdorp, wordt over de hele stad uitgerold. Bovendien komt er een stimuleringsregeling voor directe veiligheidsmaatregelen die ondernemers zelf in hun bedrijf toepassen en een bewustwordingscampagne over maatregelen die ondernemers zelf kunnen nemen om overvallen tegen te gaan. Tenslotte krijgt elk stadsdeel straatmanagers, die onder andere voor ondernemers als aanspreekpunt fungeren (DOOV gemeente Amsterdam, 2007: 26,27).

Om de doelstellingen te bereiken moet de subdriehoek toezicht en handhaving⁷ zorgen voor integraal beleid en wordt in 2007 het volgende instrumentarium ingezet: toezicht en handhaving in de publieke ruimte, preventief fouilleren, cameratoezicht, overlastgebieden/ verwijderingsbevelen en tot slot buurtbemiddeling. De stichting buurtbemiddeling Amsterdam (SBA) is in 2003 opgericht en is een burgerinitiatief, dat inmiddels gesubsidieerd wordt en regiobreed inzetbaar is. De stichting werkt met meer dan honderd goed opgeleide bemiddelaars, die meestal bemiddelen in conflicten tussen burens. De bemiddelaar laat partijen onderhandelen en zelf oplossingen bedenken voor hun problemen. In het actieplan is te lezen, dat de SBA met name politie en woningcorporaties ontlast en de uitbreiding van deze methode naar overlastsituaties in buurten wordt onderzocht (DOOV gemeente Amsterdam, 2007: 29, 34).

⁶ Hoewel binnen dit onderzoek de nadruk ligt op burgers in de rol van bewoners, is ook sprake van burgers in de rol van ondernemers. De zelfredzaamheid van ondernemers wordt sterk gestimuleerd. Voor zover ondernemers voornamelijk zelf een rol vervullen in veiligheidsprojecten en minder sprake is van het inhuren van private beveiliging, mag vermelding hiervan mijn inziens niet ontbreken bij het beschrijven van burgerparticipatie in Amsterdam en omstreken.

⁷ Vertegenwoordigers van de korpschef politie - hoofdofficier van justitie openbaar ministerie - korpsbeheerder politie, zijnde de burgemeester van Amsterdam.

Politie in ontwikkeling

Mei 2005 kwamen de zesentwintig Nederlandse politiekorpsen, hierin vertegenwoordigd door de raad van hoofdcommissarissen, met een gezamenlijke visie op de politiefunctie (*Politie in Ontwikkeling: PIO*). In deze visienota gaat het om het gewenste functioneren van de politie in een sterk veranderende samenleving; de politie wil de grootst mogelijke bijdrage leveren aan de veiligheid van burgers. Onderdeel daarvan vormen continuering van gebiedsgebonden werken en het toevoegen aan deze vorm van community policing van policing of communities. De toegevoegde waarde van de politie bij community policing bestaat uit haar frontlijnfunctie dicht bij de burger door de continue beschikbaarheid in de eigen wijk en/of buurt, waarin de politie zal optreden als scheidsrechter in de publieke ruimte.

Kennen en gekend worden is belangrijk en tevens het vermogen om sociale actie ter bevordering van veiligheid te organiseren en andere partijen te mobiliseren. Door middel van het concept policing of communities wil de politie nog beter maatschappelijk geïntegreerd werken door haar aandacht niet uitsluitend te richten op geografische eenheden, maar nadrukkelijk ook op andere gemeenschappen, bijvoorbeeld het bedrijfsleven. De politie heeft immers te maken met verschillende doelgroepen en dat vraagt om differentiatie in benadering (Raad van Hoofdcommissarissen, 2005: 13, 15-17).

De missie van de Nederlandse Politie is dat de politie waakzaam en dienstbaar staat voor de waarden van de rechtsstaat. De missie wordt ondersteund door een set van waarden, waarbij het gaat om de politie in relatie tot de democratische rechtsstaat en in relatie tot burgers en samenleving. Expliciet onderdeel van de gehele set van waarden is het streven om naast het afleggen van verantwoording aan het bevoegde gezag, actief verantwoording af te leggen aan de lokale gemeenschappen en aan groepen burgers in wisselende samenstelling (Raad van Hoofdcommissarissen, 2005: 40).

De politie wil een brede, samenhangende taakuitvoering continueren, waarbij signaleren en adviseren expliciet wordt toegevoegd aan de traditionele politietaken handhaving, opsporing en noodhulp. De kern van het signaleren en adviseren is dat de politie vanuit haar operationele ervaringen en daaruit voortkomende informatiepositie, problemen op het vlak van veiligheid signaleert en vervolgens adviezen geeft aan andere partijen over hun bijdrage aan veiligheid. Het is daarbij de bedoeling, dat de politie de veiligheidspartners ook aanspreekt op hun eigen verantwoordelijkheid en de rol vervult van aanjager.

Samenwerkingsgerichtheid is eveneens essentieel voor vervulling van de politietaak. Actieve participatie van maatschappelijke partijen is voor de veiligheid van groot belang. Betrokkenheid en sociale zelfred-

zaamheid van burgers zijn fundamenteel onderdeel van het bevorderen van veiligheid van hun leefomgeving. Deze burgerparticipatie kan volgens de politie echter alleen van de grond komen als dit zichtbaar ondersteund wordt door haar. De politie is als katalysator van zelfredzaamheid noodzakelijk (Raad van Hoofdcommissarissen, 2005: 35-71).

Volgens PIO is informatie de grondstof van het politiebeprij en noodzakelijk om de politietaken goed te kunnen uitvoeren. De politie heeft in potentie een unieke informatiepositie, die mede afhankelijk is van haar contacten met de burgerij en de veiligheidsnetwerken, waarin zij participeert. In dat kader streeft de politie naar een kennen en gekend worden nieuwe stijl; informatie halen en brengen naar de overige veiligheidspartners, waaronder burgers. Van *need to know* naar *need to share* en *need to show*.

Interessant is in dit verband wat geschreven wordt over de samenwerking met publieke en private toezichthouders. Volgens PIO is fragmentatie van toezicht in de openbare ruimte alleen effectief als de operationele regie gelegd wordt bij de politie. Concreet betekent dat briefing en debriefing van toezichthouders door de politie. Uitwisseling van politieinformatie in het kader van die samenwerking betekent integriteitseisen aan de veiligheidspartners. Dit laatste roept vragen op naar de visie op samenwerking als burgers vrijwillig en onbetaald gaan optreden als toezichthouders, zoals bij sommige burgerprojecten het geval is. PIO geeft daar geen antwoord op (Raad van Hoofdcommissarissen, 2005: 94, 104, 105).

Programmasturing

Volgens PIO is tenslotte programmasturing het middel om te komen tot een goede samenwerking met alle partijen. Programmasturing is een door het bestuur geregisseerde, brede programmatische aanpak van problemen van onveiligheid (integraal veiligheidsbeleid) door alle betrokken partijen. Daarbij wordt uitgegaan van bestuurlijke verantwoordelijkheid, veiligheidsprogramma's, resultaatafspraken, samenwerking en informatie-uitwisseling.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de gemeente wil zeggen dat zij eindverantwoordelijk is en de regierol moet oppakken. De gemeente moet zorgen voor een samenhangende aanpak van veiligheid door alle betrokken partijen. De gemeente moet daarvoor een veiligheidsprogramma opstellen waarin de bijdrage van elk der deelnemende partijen gedefinieerd wordt evenals beoogde resultaten, informatie-uitwisseling en kwaliteitseisen. Binnen het programma dat onder verantwoordelijkheid van het bestuur tot stand is gekomen heeft de politie de operationele regie over het toezicht. Cruciaal is dat de bijdrage van alle partijen helder is gedefinieerd en dat duidelijk is waarvoor de deelnemers verantwoording nemen en verantwoordelijk kunnen worden gehouden. De optelsom van activiteiten en re-

sultaten van alle partners moet zorgen voor het behalen van het einddoel, een veiliger lokale samenleving (Raad van Hoofdcommissarissen, 2005: 100).

Het regionale college heeft op voordracht van de beheersdriehoek eind 2006 voor de eerste keer een gezamenlijk veiligheidsbeleid uitgewerkt, waarin voor elk der partijen is vastgelegd wat hun bijdrage moet worden aan de doelstellingen. Programmasturing in de zin van PIO is op 27 maart 2006 door het regionaal college omarmd als middel om de gezamenlijke doelstellingen te bereiken. In het *Regionaal veiligheidsplan 2007-2010* zijn gezamenlijk zeven regionale speerpunten geformuleerd. Voor vier van deze speerpunten is gekozen voor een programmatische aanpak. Het gaat om overlast in de publieke ruimte, jeugd, veelplegers en bepaalde aandachtsgebieden.

Voor deze vier speerpunten is duidelijk aangegeven, welke bijdrage respectievelijk bestuur, openbaar ministerie en de politie moeten leveren. Overkoepelende doelstelling is uiteraard het te bereiken effect: een verbeterde objectieve en subjectieve veiligheid door informatiegestuurd werken op basis van veiligheidsbeleidanalyses, inzet van toezicht en handhaving en professionalisering van de opsporing. Op het vlak van overlast ligt de verantwoordelijkheid voor het oprichten van organisaties, zoals buurtnetwerken, die zich richten op het oplossen van allerlei problemen in de buurt bij het bestuur. Het bestuur wordt hierin ondersteund door de professionals uit de veiligheidsnetwerken, waaronder de buurtregisseurs van politie. Ook de verantwoordelijkheid voor inzet van het instrument toezicht en handhaving ligt bij het bestuur (Regionale beheersdriehoek Amsterdam-Amstelland, 2006).

In de *kaderbrief 2007* beschrijft de korpschef nadrukkelijk, dat de ambitie is de doelstellingen uit het regionaal veiligheidsplan te behalen en dat PIO richtinggevend is voor de wijze waarop. Programmasturing, informatie gestuurde politie, nodale oriëntatie, gebiedsgebonden werken en policing of communities zijn niet meer weg te denken. Voor wat betreft burgers vermeldt de kaderbrief het streven de dienstverlening te verbeteren door middel van terugkoppeling naar de burger van de afhandeling van aangiften en meldingen (Welten, 2007).

De *auditrapportage 2007* van het korps spreekt over een korps, dat een belangrijke cultuuromslag doormaakt. Het gaat om de verandering van een politie die alles zelf trekt en doet, naar een politie die samen met partners gemeenschappelijk benoemde problemen wil aanpakken. Voor deze koersbepaling baseert de korpsleiding zich op een sterke externe oriëntatie: van het organiseren van betrokkenheid van individuele burgers tot de Frans Denkers leerstoel en het stimuleren van wetenschappelijk onderzoek. Er is een duidelijk focus op uitvoering van het regionaal veiligheidsplan volgens

missie en visie van PIO (Kwaliteitsbureau regiopolitie Amsterdam-Amstelland, 2007).

De regiopolitie Amsterdam-Amstelland investeert veel in haar relatie met burgers. In dat kader komt in eerste instantie de dagelijkse inzet van 220 buurtregisseurs naar voren. Zij zorgen ieder in hun buurt voor veelvuldig contact met de burgers en zijn vaak aanjager en trekker van burgerprojecten. Ook nemen zij actief deel aan de lokale veiligheidsnetwerken. Kennen en gekend worden komt bij uitstek bij deze groep tot uiting. Bovendien wordt in bijna elk wijkteam de burgercursus voor burgers gegeven door buurtregisseurs: het is een vanuit de politie ingezet middel om burgers meer begrip bij te brengen voor de werkwijze van de politie, beter te laten samenwerken met de politie en meer betrokken te maken bij veiligheid.

Daarnaast is in 2008 gestart met de pilot van het project Mijn buurt beter, waarin de burgers in een viertal buurten mogen bepalen, waaraan een deel van de politiecapaciteit besteed moet worden. Vanuit het Xylofoon project zijn acties ondernomen om de aangifte –en meldingsbereidheid van burgers te vergroten. Vanuit het politiemangement op allerlei niveaus wordt op diverse manieren de dialoog gezocht met de samenleving.

Het programma divers samenleven en samenwerken waarborgt het rekening houden met de specifieke problemen van bepaalde bevolkingsgroepen door middel van interne netwerken, zoals het homonetwerk en het Marokkaans netwerk en richt zich tevens op het vergroten van de diversiteit in de samenstelling van het politiepersoneel. Allemaal om meer aansluiting te vinden bij de burger. Het programma veilig ondernemen is sterk gericht op samenwerken met ondernemers aan veiligheid en hen ondersteunen en stimuleren bij het zelf treffen van passende maatregelen voor meer veiligheid.

1.4 Vraagstelling

In het kader van de leerstoel Veiligheid en Burgerschap⁸ aan de Vrije Universiteit is medio 2007 een onderzoek gestart naar de fragmentatie van de politiefunctie (Van Steden, 2007: 7). Onderhavig onderzoek naar burgerparticipatie op het vlak van veiligheid is een deelonderzoek daarvan. Binnen het onderzoek naar de pluriforme politiefunctie ligt de nadruk op de uitvoerders van toezicht en handhaving in het kader van veiligheid, voor zover zichtbaar in het publieke of semi-publieke terrein. Onderzocht wordt de interactie van voornamelijk politie met andere uitvoerders van toezicht en handhaving, respectievelijk met publieke toezichthouders, particuliere

⁸ Ook wel bekend als de Frans Denkers leerstoel, genoemd naar een politiepsycholoog, die een voorstander was van het stimuleren van zelfredzaamheid van burgers.

beveiligers en burgers. Burgers vormen een aparte categorie, om eerder vermelde redenen.

De politie als functie wordt hier onderscheiden van de politieorganisatie. Bij de politie als functie gaat het om een pluraliteit van sociale controle mechanismen: georganiseerde vormen van toezicht op en handhaving van geïnstitutionaliseerde normen en waarden in een specifieke sociale omgeving (Van Steden, 2007: 6,7). Burgerparticipatie aan veiligheid omvat meer dan het uitoefenen van extra toezicht. Om een goed beeld van de praktijk te kunnen geven, richt dit deelonderzoek zich specifiek op het verschaffen van inzicht in hoeveelheid en soorten burgerparticipatie op het vlak van veiligheid en het functioneren daarvan. Het gaat dan uitsluitend om burgerparticipatie binnen het gebied van de politieregio Amsterdam-Amstelland.⁹

Voor de probleemstelling is aansluiting gezocht bij de bij de probleemstelling van het hoofdonderzoek:

Welke vormen van burgerparticipatie zijn er in Amsterdam-Amstelland die zich bezighouden met veiligheid of aspecten daarvan en wat betekenen deze voor de rol van de overheid en in het bijzonder de politie en wat zijn succes- en faalfactoren van deze projecten?

In dit onderzoek wordt uitsluitend gekeken naar vormen van publiek private samenwerking waarin met name burgers een eigen rol vervullen, het private deel van de samenwerking bestaat dan uit burgers. In aansluiting bij het hoofdonderzoek worden door onderzoek naar soort en hoeveelheid burgerparticipatie in Amsterdam-Amstelland en het beantwoorden van deelvragen rondom ontstaan, netwerk, samenwerking, regie, informatie-uitwisseling en democratische controle praktisch inzicht gegeven in de wijze waarop burgerparticipatie in Amsterdam werkt. In dat opzicht wordt in ieder geval gekeken naar de aard van de relatie tussen actieve burgers en overheid en in het bijzonder de politie. Ook worden faal- en succesfactoren onderzocht.

De deelvragen zijn:

1. Welke vormen van burgerparticipatie zijn ontstaan op het vlak van veiligheid?
2. Wat zijn hiervan de historische achtergronden, initiatiefnemers, taken, belangen en doelstellingen en in wat voor publieke dan wel private ruimte opereren zij?

⁹ Het gebied van de politieregio Amsterdam-Amstelland omvat naast de gemeente Amsterdam ook de gemeenten Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Ouderamstel en Uithoorn.

3. Wat voor formele en informele relaties zijn er in het kader van vormen van burgerparticipatie tussen burgers en andere spelers in het veiligheidsveld?
4. Hoe verlopen regie en coördinatie van de samenwerking?
5. Hoe verlopen de informatiestromen tussen de partijen?
6. Hoe verloopt de democratische controle?
7. Wat is de aard van de relatie met de overheid, in het bijzonder met de politie?
8. Wat zijn de faal- en succesfactoren van burgerparticipatie?

1.5 Afbakening en categorisering

De term burgerparticipatie is ruim en heeft als zodanig betrekking op alle mogelijke beleidsterreinen. Burgerparticipatie betekent, dat burgers op enigerlei wijze deelnemen in de vorming en/of uitvoering van overheidsbeleid, waarbij het initiatief voor die participatie zowel van burgers als van de overheid afkomstig kan zijn. In het kader van dit onderzoek gaat het in ieder geval om burgerparticipatie op het vlak van veiligheid. Voor verdere afbakening van het begrip burgerparticipatie is aansluiting gezocht bij een ander onderzoek van de onderzoeksgroep Veiligheid en Burgerschap. Medio 2007 is door één van de betrokken onderzoekers op basis van een krantenartikelenscan over een periode van twee jaar een beschrijving en categorisering gemaakt van burgerprojecten in Nederland, waarin het begrip burgerparticipatie op het vlak van veiligheid uitstekend gedefinieerd en gecategoriseerd is (Scholte, 2008).

In dit onderzoek wordt aangesloten bij die afbakening en categorisering. Definities en categorieën zijn gedurende de inventariserende fase en het categoriseren van alle gevonden burgerprojecten in Amsterdam en omgeving soms licht aangepast en aangevuld. In afwijking van de oorspronkelijke definitie van Scholte wordt het tegengaan van overlast expliciet opgenomen in de definitie. Burgerprojecten zullen immers vaker gericht zijn op bestrijding van overlast en minder op zwaardere vormen van criminaliteit. Die definitie luidt dan als volgt:

Onder burgerparticipatie wordt verstaan projecten, waarbij privé personen in de rol van burger/bewoner op meer dan incidentele basis ter bevordering van de collectieve veiligheid op directe wijze commune criminaliteit en overlast beogen tegen te gaan.

Scholte geeft een nadere toelichting van de definitie. Het moet gaan om projecten, die de directe gelegenheid en motivatie tot het ongestoord

plegen van misdrijven en overtredingen beperken. Hij sluit gespecialiseerde actiegroepen uit. Het moet gaan om privépersonen in de rol van burger en/of bewoner, dus geen projecten waaraan uitsluitend ondernemers of werknemers deelnemen. Ter bevordering van collectieve veiligheid wil zeggen, dat projecten gericht op individuele veiligheid zijn uitgesloten.

Directe criminaliteits- en overlastbestrijding, sluit projecten uit die exclusief gericht zijn op criminogene factoren, zoals armoede, werkloosheid, disfunctionele gezinnen. Tenslotte gaat het niet om projecten, die uitsluitend een beter aanzien van de openbare ruimte, versterking van de sociale cohesie of algemene mentaliteitsverandering nastreven (Scholte, 2008). Naar de indeling van Scholte is burgerparticipatie op het vlak van veiligheid in Nederland onder te verdelen in zes categorieën, namelijk toezicht (passief en actief), relationele controle, conflictbemiddeling, beleidsvorming- en advisering, zelfbeheer en burgerrepressie.

Naar aanleiding van de resultaten van de inventarisatie zijn de categorieën en definities van Scholte licht aangepast. Er is één categorie afgevallen, namelijk burgerrepressie. De categorie burgerrepressie is niet opgenomen, omdat dergelijke projecten feitelijk niet gevonden zijn. Alleen in het geruchtencircuit kom je verhalen tegen over incidentele wraakacties en geneigdheid tot rechtsextremisme. De categorie toezicht is ten opzichte van de oorspronkelijke omschrijving vereenvoudigd en iets ruimer geformuleerd. In de categorie toezicht is informatie inwinnen voor de politie ten behoeve van het opsporingsproces verruimd tot informatie inwinnen voor de overheid. In tabel één worden de aangepaste vijf categorieën met omschrijving weergegeven.

Tabel 1: categorieën burgerprojecten

Nr.	Categorie	Omschrijving
1a	Passief toezicht	Dat burgers zonder noemenswaardige handelingen informatie verwerven en deze informatie aan de overheid doorgeven.
1b	Actief toezicht	Dat burgers actief handelingen verrichten om informatie te verwerven en aan de overheid doorgeven.
2	Relationeel toezicht	Dat burgers interpersoonlijke relaties gebruiken om informele sociale controle op ongewenst gedrag als overlast en criminaliteit uit te oefenen.
3	Conflictbemiddeling	Dat onafhankelijke derden bij een conflict helpen bij de onderlinge oplossing daarvan.
4a	Beleidsadvisering	Inspraak van burgers bij de vorming van veiligheidsbeleid.
4b	Beleidsvorming	Dat burgers daadwerkelijk besluiten nemen over het door de overheid te voeren veiligheidsbeleid ¹⁰
5	Zelfbeheer	Dat burgers zelf fysieke beveiligingsmaatregelen aanschaffen en/of private beveiliging inhuren.

1.6 Onderzoeksaanpak

In het kader van het onderzoek naar burgerparticipatie is gekozen voor een combinatie van diverse onderzoeksmethoden, met als doel een compleet beeld te geven van wat er is en hoe het functioneert. Dit is nog niet eerder gebeurd. Na een eerste oriëntatie op het onderwerp via literatuur, beleid en internet is gestart met een inventarisatie van wat er is op het vlak van burgerparticipatie gericht op veiligheid. De inventarisatie heeft regiobreed een kleine honderd burgerprojecten opgeleverd, waaruit per categorie één project is gekozen voor nader onderzoek. Door middel van het verzamelen van schriftelijke informatie over deze burgerprojecten en het houden van semi-structureerde interviews zal het functioneren van deze burgerprojecten en van de samenwerking met de overheid nader onderzocht worden.

¹⁰ Kern hiervan is dat burgers op decentraal niveau besluiten nemen m.b.t. de inzet van een afgebakende overheids capaciteit.

Inventarisatie burgerparticipatie Amsterdam

Om inzicht te krijgen in de hoeveelheid en soorten burgerprojecten, is november 2007 begonnen met een regiobrede inventarisatie. Om voldoende informatie te verzamelen voor het kunnen schetsen van een algemeen beeld, is daartoe gebruik gemaakt van diverse bronnen. Er is deelgenomen aan een door NICIS georganiseerde bijeenkomst voor Amsterdamse ambtenaren over het stimuleren van burgerinitiatieven. Er zijn inventariserende interviews gehouden met een aantal sleutelpersonen, waaronder politiemedewerkers, stadsdeelfunctionarissen en actieve burgers. Vervolgens is eerst via de Directie Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam een mail verstuurd naar alle veiligheidscoördinatoren van de veertien stadsdelen. Daarna is via de projectcoördinator buurtregie van de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland een mail verstuurd naar alle 220 buurtregisseurs. In beide mails stond tekst en uitleg over het onderzoek en het verzoek eventuele burgerprojecten op te geven.

In aansluiting op de verstuurde mails is gedurende de maanden december 2007 en januari 2008 telefonisch contact opgenomen met de veiligheidscoördinatoren van ieder stadsdeel en met minimaal één buurtregisseur per wijkteam. Er werd zeer veelvuldig doorverwezen naar andere functionarissen. Door het zogenaamde sneeuwbalstelsel kwamen uiteindelijk de juiste contactpersonen in beeld. Naar schatting zijn ongeveer honderd telefoongesprekken gevoerd. Daarvan heeft ongeveer de helft informatie opgeleverd over concrete vormen van veiligheidsgerelateerde burgerparticipatie en de andere helft informatie over het niet aanwezig zijn van veiligheidsgerelateerde burgerparticipatie in de desbetreffende wijk of buurt. Alle gevoerde gesprekken zijn schriftelijk vastgelegd en bevatten naast algemene informatie voor de inventarisatie veel interessante achtergrondinformatie.

Daarnaast is extra informatie verkregen via mails van functionarissen, schriftelijke stukken en verificatie via internet. Aanvullend zijn het Parool, de korpskrant van de politieregio Amsterdam-Amstelland en het Amstelveens nieuwsblad vanaf oktober 2007 gescand op mogelijke burgerprojecten. Tenslotte is daadwerkelijk deel genomen aan een wijkplatform in Amstelveen Zuid en een crisisberaad van de politie met vertegenwoordigers van de allochtone bevolking in Slotervaart.

Voor elk telefoongesprek of interview is eerst tekst en uitleg gegeven over het soort projecten dat gezocht werd. Daarbij werd de definiëring van Scholte gehanteerd, aangevuld met overlast. Gedurende de eerste telefoongesprekken bleek, dat de vraag naar burgerprojecten op het vlak van veiligheid vrijwel onmiddellijk met nee beantwoord werd, terwijl na uitgebreid doorvragen wel relevante projecten naar voren kwamen. Om dit probleem te omzeilen is de definitie van burgerprojecten uitgebreid tot burgerprojecten op het vlak van leefbaarheid. Dat leverde echter weer een overmaat aan niet relevante burgerprojecten op, die niets met veiligheid te ma-

ken hadden. Uiteindelijk is ervoor gekozen bij de uitleg toch de strakke definitie van Scholte te hanteren, maar respondenten uit te nodigen, ook burgerprojecten met slechts een veiligheidsaspect te noemen. Dat bleek de juiste insteek, die de meest relevante projecten opleverde.

Overigens betekent dit geen breuk met de definitie. Volgens de toelichting van Scholte immers, worden projecten uitgesloten, die exclusief gericht zijn op criminogene factoren of die uitsluitend een beter aanzien van de openbare ruimte, versterking van de sociale cohesie of algemene mentaliteitsverandering nastreven. Omgekeerd geredeneerd betekent dit dat bijvoorbeeld projecten gericht op sociale cohesie met een veiligheidsaspect of leefbaarheid, passen in de definitie. Ze zijn dan immers niet meer uitsluitend gericht op sociale cohesie. Projecten gericht op leefbaarheid zijn per definitie ook gericht op veiligheid, omdat veiligheid een deelaspect van leefbaarheid is.

Steeds werd gebruik gemaakt van een aantal voorbeeldprojecten, een lijst, die zich langzaam uitbreidde, naarmate het onderzoek vorderde. Zodra een relevant project genoemd werd, werd gevraagd naar doel, schriftelijke stukken, initiatiefnemers, deelnemende partijen, aantal deelnemende burgers, verhouding autochtoon/allochtoon, man/vrouw, leeftijden en uiteraard contactgegevens. Op de antwoorden op deze specifieke vragen werd de ene keer uitgebreid antwoord gegeven en de andere keer opnieuw doorverwezen naar anderen. Hoewel zo veel mogelijk alle losse eindjes zijn afgewerkt, is daar in het belang van de voortgang van het onderzoek in het kader van de inventarisatie, niet meer actief achteraan gegaan.

Aanvullende criteria waren dat het moest gaan om actuele projecten, noemenswaardige niet actuele projecten niet ouder dan tien jaar of eventuele plannen voor nog op te zetten projecten. Het moest verder gaan om burgerprojecten, die vallen onder het grondgebied van de politieregio Amsterdam-Amstelland¹¹. Een laatste criterium is dat burgers daadwerkelijk een rol moeten vervullen in het project. Het initiatief kan zowel van de burgers zelf, als van het stadsdeel, de gemeente, de politie, of een combinatie daarvan komen.

Keuze casestudies

Omdat burgerparticipatie op het vlak van veiligheid een veel breder terrein bestrijkt dan toezicht alleen en de projecten zeer divers van aard zijn, verdient het nader onderzoeken van meerdere burgerprojecten de voorkeur om een representatief beeld te geven.

Om de verscheidenheid in soorten burgerparticipatie recht te doen, is ervoor gekozen binnen elke (sub)categorie één project uit te kiezen voor nader onderzoek. Naast originaliteit en innovativiteit zijn projecten geko-

¹¹ De gemeenten Amsterdam, Aalsmeer, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn.

zen op basis van enige substantie, qua grootte en duur. Gekozen is verder voor actuele projecten of projecten, die zeer illustratief zijn voor burgerparticipatie. Actualiteit in de zin dat het project al enige tijd draait en in de toekomst zal draaien, zodat het functioneren van het project goed empirisch te onderzoeken is. Illustratief duidt op het soort project, dat een lange en zeer illustratieve geschiedenis heeft voor ontstaan en teloorgaan van burgerprojecten. Er is gelet op enige spreiding van deze projecten over de regio. Tenslotte is ervoor gekozen te kijken naar burgerprojecten met een duidelijke trekker.

Omdat het gaat om publiek-private samenwerking worden per gekozen project zo veel mogelijk steeds de drie betrokken partijen geïnterviewd. Steeds de driehoek burger – stadsdeel (gemeente) – politie. Bij projecten, waarbij slechts één van beide overheidspartijen betrokken is, blijft het aantal interviews beperkt tot twee. Omdat het onderzoek gericht is op in de uitvoering deelnemende partijen is afhankelijk van de wijze van organisatie van het betrokken stadsdeel, soms gekozen voor het interviewen van functionarissen van organisaties, die weer door het stadsdeel zijn ingezet om een burgerproject in de uitvoering te begeleiden, zoals opbouw of buurtbeheer medewerkers.

Er wordt gewerkt met semi-gestructureerde interviews. Het interview gaat in ieder geval over de thema's netwerk, samenwerking, regie en coördinatie, informatie-uitwisseling, democratische controle en faal –en succesfactoren. Totaal zijn op deze wijze dertig interviews afgenomen, waarvan vierentwintig direct betrekking hadden op gekozen casestudies. De andere zes interviews zijn afgenomen bij sleutelpersonen, die vanwege hun specifieke kennis een beter inzicht konden verschaffen in de achtergronden van burgerparticipatie. De interviews zijn gehouden in de periode vanaf november 2007 tot en met mei 2008.

Categorie 1a passief toezicht: buurtthermometers stadsdeel Oud Zuid

Bij passief toezicht is gekozen voor het project buurtthermometers van stadsdeel Oud-Zuid, dat gedurende 2007 en 2008 draait in de Pijp. Aanleiding was het wegpesten van een joods echtpaar door allochtone jeugd. In essentie gaat het om structureel telefonisch contact met een dertigtal buurtbewoners om vroegtijdig informatie te verkrijgen over en op te kunnen treden tegen opkomende jeugdoverlast. Het project is origineel en vernieuwend omdat het verkrijgen van eerstehands informatie over de buurt zeer goed georganiseerd is en serieus genomen wordt.

De buurtthermometers worden twee maandelijks gebeld en gevraagd naar hun bevindingen, die vervolgens schriftelijk worden vastgelegd. Ook melden de buurtthermometers uit eigen beweging, wanneer sprake is van opkomende problemen. Uit de evaluatie van de pilot in 2006 is onder andere gebleken dat het stadsdeel op deze wijze ook verhalen hoort

over het treiteren en/of pesten van bepaalde bewoners. Verhalen over dit soort toestanden, die wijzen op polarisatie, kwamen voorheen niet binnen bij het stadsdeel en overige professionals. Doordat in dit project stadsdeel, bewoners en politie en andere betrokkenen goed samen werken, hebben de toestanden zich niet herhaald. Een goed voorbeeld van een burgerproject, waarin het stadsdeel initiatiefnemer was.

Categorie 1b actief toezicht: buurtouders stadsdeel Westerpark

Bij actief toezicht is gekozen voor het project buurtouders uit stadsdeel Westerpark in de Spaarndammerbuurt. Het originele in dit project zit hem in het feit dat de groep buurtouders gemêleerd was samengesteld uit meerdere nationaliteiten, het is dus een variant op de Marokkaanse buurtvaders. De kritiek op laatstgenoemde is vaak, dat ze er alleen zijn voor de Marokkaanse jongeren, terwijl er veel meer nationaliteiten jeugd zijn, die overlast veroorzaken. Onderhavig project is bijzonder illustratief, omdat er sprake is van ernstige incidenten als aanleiding en sprake is van een ontwikkeling van het formuleren van gezamenlijke regels naar daadwerkelijk toezicht.

Inmiddels is het project opgeheven door de politie, omdat de buurtouders, die nauw samenwerkten met de politie, steeds meer politieagent gingen spelen. Een nieuw soortgelijk project wordt voorbereid door stadsdeel en politie. Een ideaal voorbeeld om te beschrijven hoe burgerparticipatie tot stand komt, waarom, hoe het verloopt en waarom het weer ten onder kan gaan. Ook illustratief voor het gegeven dat hameren op normen en waarden en het vaststellen van een stadsetiquette niet voldoende is, dat voor het zorgen voor het naleven van die regels meer nodig is. Initiatief lag hier bij de bewoners.

Categorie 2 relationeel toezicht en categorie 3 conflictbemiddeling: Connect Initiatieven stadsdeel Bos en Lommer

Bij relationele controle is gekozen voor de stichting Connect Initiatieven, die meerdere projecten heeft opgezet. De projecten vaders voor vaders, de parkeerwacht voor jongeren en de scooterbrigade hebben betrekking op relationele controle en er is een voorbeeld van een door Connect uitgevoerde geslaagde bemiddeling in een conflict in Oud West tussen een groep jeugd en een homofiele bewoner. Hier is sprake van één man van Marokkaanse afkomst, die de drijvende kracht is achter allerlei initiatieven gericht op de Marokkaanse jeugd. Origineel, omdat hij de jeugd zelf inschakelt, illustratief omdat het hier specifiek om een allochtone actieveling gaat en omdat het bijvoorbeeld aansluit bij de theorie van Hurenkamp, dat burgerinitiatieven met lager opgeleiden het veelal moeten hebben van een sterke voortrekker.

Categorie 4a beleidsadviesing: denktank stadsdeel Osdorp

Voor beleidsadviesing is gekozen voor de denktank Osdorp, omdat deze min of meer geformeerd is door het stadsdeel en het stadsdeel hier zeer hoge verwachtingen van heeft voor wat betreft zelfredzaamheid. Zij moeten straks het heft in eigen handen gaan nemen met betrekking tot de veiligheid van drie grote flatgebouwen. Het stadsdeel hoopt, dat ze straks alleen nog subsidie ter beschikking moeten stellen. Denktanks zijn er in nog 3 andere stadsdelen en zijn populair en worden gezien als een mogelijkheid om vooral bewoners van achterstandswijken te ondersteunen in het opzetten en runnen van burgerinitiatieven gericht op leefbaarheid en veiligheid.

Categorie 4b beeldsvorming: veiligheidsschouwen in kleur stadsdeel Centrum

Bij beeldsvorming is gekozen voor het project veiligheidsschouw in kleur, dat al enige jaren draait in het Wallen en Nieuwmarkt gebied. Dat project is origineel en innovatief omdat het een vorm van professionalisering van de buurtschouw is, die burgers de kans biedt nadrukkelijk vast te stellen en aan te geven aan de overheid, waar de overlast uit bestaat en wat men moet aanpakken. Aangezien buurtschouwen eigenlijk stadsbreed voorkomen is een voorbeeld van hoe dit heel structureel georganiseerd kan worden ook illustratief voor de ontwikkelingsfasen van burgerprojecten. Interessant is dit laatste ook om te kijken wat de effecten op een dergelijk burgerproject zijn van de grote schoonmaak door de gemeente op de Wallen, die momenteel speelt.

Categorie 5 zelfbeheer: anti inbraakproject stadsdeel Zuideramstel

Voor zelfbeheer is gekozen voor het project villawijk Buitenveldert, omdat hier kapitaalkrachtige bewoners daadwerkelijk een eigen gemeenschappelijke beveiliging regelen. De plannen gaan in ieder geval vrij ver: bewoners willen gezamenlijk een beveiligingsbedrijf inhuren voor de beveiliging van hun wijk en er is zelfs over gesproken om de wijk via slagbomen af te sluiten. Het is origineel, door de wijze waarop dit burgerinitiatief tot stand gekomen is, innovatief, omdat bewoners hier zelf in een rap tempo voor hun eigen veiligheid zorgen, juist doordat ze het kunnen betalen en geen lange procedures met de overheid hoeven aan te gaan. Illustratief omdat er sprake is van een hele actieve voortrekker en een mooi voorbeeld van hoe en waarom een dergelijk burgerinitiatief tot stand komt.

1.7 Opbouw rapport

De verdere opbouw van dit rapport is als volgt: In hoofdstuk 2 zal aandacht besteed worden aan de theorie over burgerparticipatie. Eerst wordt een visie op de rol van burgers in het kader van veiligheid beschreven, gevolgd door een historisch perspectief met betrekking tot burgerschap. Daarna wordt de wijk–en buurtgerichte aanpak beschreven, gevolgd door tekst en uitleg over burgerinitiatieven. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de thema's netwerk, samenwerking, informatie-uitwisseling, regie en coördinatie en democratische controle geoperationaliseerd aan de hand van de uitkomsten van eerdere burger participatie gerelateerde onderzoeken. In hoofdstuk 4 wordt een overzicht gegeven van alle aangetroffen vormen van burgerparticipatie, inclusief de mate van verdeling over de categorieën en geografische spreiding over de stadsdelen. In hoofdstuk 5 zullen de casestudies aan de hand van eerder genoemde thema's besproken worden. Hoofdstuk 6 bestaat uit beantwoording van de onderzoeksvragen, waarbij ook gekeken wordt of de bevindingen over de afzonderlijke casestudies generaliseerbaar zijn voor de andere in Amsterdam aangetroffen vormen van burgerparticipatie van dat soort. Afgesloten wordt met bespreking van succes– en faalfactoren en enkele aanbevelingen.

2 Theorie

2.1 Burgers, potentiële dragers van een nodale orde

Volgens een oud Chinees gezegde komt uit chaos orde voort. Boutellier constateert in zijn inaugurele rede bij de aanvaarding van de Frans Denkers leerstoel Veiligheid en Burgerschap dat in een nodale samenleving veiligheid zich vestigt als ordeningsprincipe en dat de burger de drager is van deze nieuwe orde. Door de ontzuiling zijn de normatieve instituties van het civiele burgerschap in een enigszins verlaten moreel landschap achtergebleven. Zelfontplooiing en zelf bepalen wat een goed leven is werden de nieuwe norm en hadden als keerzijde onder andere een enorme toename van hoeveelheid en complexiteit van criminaliteit. Overeenstemming wordt in die situatie vooral gevonden in wat men afwijst, waardoor veiligheid zo een dominant politiek thema geworden is. Veiligheid als middel om een nieuwe sociale orde te bereiken. Deze ontwikkeling bereikt haar hoogtepunt in het Fortuyn jaar 2002. Ontevredenheid van burgers met criminaliteit en overlast en problemen met de multiculturele samenleving leiden tot verzet van de burgers (Boutellier, 2007: 6,9,10).

Boutellier spreekt over de gevolgen van de globaliserende netwerkmaatschappij, waarin wij tegenwoordig leven. Hij wijst op mogelijkheden en desintegrerende effecten. Voor wat betreft burgerschap is sprake van een behoefte aan sociale verbondenheid die als het ware veroverd moet worden op de centrifugale krachten van de globalisering. De negatieve kanten daarvan zijn radicalisering en fundamentalisme. Globalisering vormt een bedreiging voor de traditionele territoriale eenheden zoals wijken, buurten en gezinnen, de plaatsen waar mensen rust, veiligheid en geborgenheid vinden. De desintegrerende effecten van de netwerksamenleving creëren onzekerheid, onbehagen en verzet. Daardoor ontstaat ook weer de tegenbeweging, waarbij burgers zich vasthouden aan en groeperen rondom primaire identiteiten zoals religie, etniciteit en nationalisme (Boutellier, 2007: 13-15).

De huidige netwerksamenleving wordt door zijn complexiteit vaak waargenomen als een onoverzichtelijke chaos. De netwerkwetenschap leert echter, dat complexiteit het ontstaan van netwerken veroorzaakt en dat juist in deze netwerken een nieuwe ordening besloten is. Toegepast op veiligheid en burgerschap spreekt Boutellier over een democratische nodale orde als het meest wenselijke scenario. Hoewel kennis en informatie de kenmerkende ingrediënten van een netwerksamenleving zijn, wordt beleid uiteindelijk bepaald op basis van dieper verankerde, fundamentele waarden en

intuïties over wat goed is. De netwerksamenleving trekt de traditionele samenleving uiteen, maar creëert tegelijkertijd nieuwe vormen van ordening.

Netwerken organiseren zich via zwakke verbanden en lichte gemeenschappen, terwijl daarnaast de behoefte blijft bestaan aan sterke verbanden, die stabiliteit, rust en geborgenheid bieden. Daarin speelt de overheid een belangrijke rol. De overheid zou moeten werken vanuit een mentaliteit van controle en vertrouwen en het zelforganiserend vermogen van de samenleving moeten ondersteunen, corrigeren en verbinden. Menselijke relaties zijn uiteindelijk belangrijker dan institutionele controle en hernieuwd civiel burgerschap treedt naar voren als potentiële drager van die nieuwe orde. Dit vereist echter, dat de overheid een systematische relatie met burgers aangaat, die volgens Boutellier nog in onvoldoende mate tot stand gekomen is (Boutellier, 2007: 26-31).

Hoe goed activering van burgers zou kunnen werken blijkt uit de ervaringen opgedaan met toepassing van eigen kracht conferenties in de jeugdzorg. Eigen kracht conferenties bieden hier een oplossing, die veel meer recht doet aan de burger als volwaardig wezen, dat in staat is zelf iets aan zijn problemen te doen. Het centrale idee van eigen recht is, dat burgers eerst een kans krijgen om hun problemen met hun eigen omgeving, eigen netwerk op te lossen. Pas als dat niet lukt, komen de professionals in actie. In de jeugdhulpverlening blijken eigen recht conferenties in 75% van de gevallen te werken. In de helft van de overgebleven 25% komt de eigen omgeving van de jongere al in actie voor het tot een conferentie komt en hoeft die niet meer gehouden te worden. Dat betekent, dat 87,2% van de jongeren en hun gezinnen, die nu door de jeugdhulpverlening geholpen worden, in potentie zelf een oplossing zouden kunnen genereren en uitvoeren met behulp van hun eigen netwerk. Met als groot voordeel geen wachtlijsten, minder ingrijpende maatregelen, snelheid en meer duurzaamheid (Beek, 2006: 81).

2.2 Historische bakens van burgerschap

Activering van burgers en breed gedragen Nederlandse waarden over goed burgerschap bieden in potentie uitzicht op de oplossing van meerdere problemen. De capaciteitsproblemen bij de overheid en politie in het bijzonder en mogelijk het ontstaan van een nieuwe democratische nodale orde. In dit kader is het goed en nuttig om stil te staan bij de geschiedenis van burgerschap in Nederland. Vroeger was actief burgerschap inherent aan burgerschap; burger zijn betekende een verplichting tot handhaving van de openbare orde door onder andere deelname aan de burgerwacht en brandbestrijding.

Zo nieuw zijn vormen van burgerparticipatie als Marokkaanse buurtvaders, buurtouders en burgerwachten dus niet. Ook is het lange tijd zo geweest, dat burgerschap alleen beschikbaar was voor de elite: het volk moest gedurende de hele negentiende eeuw eerst opgevoed worden tot onder andere actief burger alvorens zij in staat werden geacht de rechten en plichten van burgerschap te vervullen. Deze opvoeding van het volk heeft parallellen met het inburgeren, tegenwoordig noodzakelijk om mee te doen. De historie is naast parallellen met het heden relevant omdat zij antwoorden kan geven over onderliggende waarden van actief burgerschap.

Burgerschap is burgerwacht: zeventiende en achttiende eeuw

In de zeventiende en achttiende eeuw was burgerschap in Nederland lokaal geworteld, veelal ging het om stadsburgerschap. Burgerschap had toen al zowel een juridisch aspect, in de vorm van rechten en plichten, als een cultureel aspect, een morele waardering over waar burgerschap voor staat. Binnen dit onderzoek zal dit respectievelijk stadsburgerschap en civiel burgerschap genoemd worden.

Stadsburgerschap als voorloper van staatsburgerschap was voorbehouden aan een minderheid van de inwonenden van een stad. Bezit ervan was erfelijk voor burgerzonen of kon verkregen worden door koop, al was het niet goedkoop. Stadsburgerschap was voorbehouden aan een select gezelschap: mannen met het juiste geloof en voldoende economisch, sociaal en symbolisch kapitaal. Onlosmakelijk verbonden met het stadsburgerschap was in die tijd het vervullen van een voorbeeldfunctie door de burgers door het zelf naleven van en het waken voor het naleven van andere burgers van burgerlijke waarden.

Stadsburgerrecht betekende het verkrijgen van rechten en plichten. Onder de exclusieve rechten waren bijvoorbeeld vrijstelling van tol, toegang tot de gilden en bestuurlijke functies van de stad. Daartegenover stonden een flink aantal plichten, zoals deelname aan de burgerwacht, voor handhaving van de rust in hun wijk. Het recht van toegang tot de gilden betekende ook weer extra plichten, waaronder brandbestrijding en het inkwartieren van garnizoenssoldaten. Hierin komt weer de verwevenheid van stadsburgerschap en civiel burgerschap tot uiting: het bewaren van harmonie, rust en vrede waren in die tijd kernwaarden van goed burgerschap. Burgers moesten ook assisteren bij de inning van belastingen in hun wijk en van notabele burgers werd verwacht, dat zij in de gezworen gemeente zitting namen, die de burgerij vertegenwoordigde tegenover het stadsbestuur.

Goed burgerschap betekende ook het waken over eigen en andermans eer. De kernwaarden voor goed burgerschap waren minder informeel dan nu. Zij waren vastgelegd in de eed, die afgelegd moest worden bij het aanvaarden van het burgerschap en in de reglementen van de gilden en de

burgerwacht. Op naleving daarvan werd door de burgers zelf en daarnaast door een groot aantal instituties toegezien: waaronder de familie, school, kerk, burgerwacht, gilden en gezworen gemeente.

Met name de politiek/bestuurlijke voorrechten verbonden aan burgerschap werden niet door elke burger uitgeoefend, maar waren voorbehouden aan een groep met bijzondere kwaliteiten. Toegang tot publieke ambten was afhankelijk van goedburgerlijke afkomst, van relaties en reputatie, van levensstijl en financiële positie en van iemands geestelijke vermogens en bijdragen aan de gemeenschap. Deze groep notabelen en hun families werden in het bijzonder geacht zich aan de kernwaarden van goed burgerschap te houden. Hierop werd door andere burgers scherp gelet: in het uiterste geval kon een schending van de kernwaarden van goed burgerschap leiden tot uitsluiting uit de gemeenschap.

Vrouwen konden door hun echtgenoten of vaders delen in de privileges van de burgerij, ze waren gehouden zich te conformeren aan bijbehorende kernwaarden en te gehoorzamen aan hun vaders en echtgenoten. Burgerschap was aan het mannelijk geslacht voorbehouden. Niet-burgers hadden minder rechten, maar hadden ook minder maatschappelijke verplichtingen. Burgers waakten via de gilden en burgerwachten vooral over de goedburgerlijkheid van hun medeburgers. Van de overige inwoners werd overigens wel verwacht, dat ook zij zich conformeerden aan de burgerlijke kernwaarden, maar in veel mindere mate dan van de burgers zelf.

Goed burgerschap betekende in de republiek eigen verantwoordelijkheid, betrouwbaarheid, maatschappelijke betrokkenheid en politieke medezeggenschap tot aan een harmonieuze, vredelievende en beschaafde onderlinge omgang. Het ging om eerbare huisvaders, die op eerlijke wijze hun kost verdienden. Die goed gereformeerd waren en hun kinderen opvoeden tot eerbare en gereformeerde burgers. Matigheid in drankgebruik, zich niet verheffen boven medeburgers, afzien van fysiek en verbaal geweld, streven naar een harmonieuze omgang met medeburgers en een gepaste omgang met hun eer. In het collectieve leven betekende goed burgerschap het nastreven van het beste voor de stad en de medeburgers en deelname aan burgerwacht en brandweer. Voor de notabele burgers tenslotte ook de vervulling van publieke ambten (Dixhoorn, 2005: 20-30).

Opvoeding volk tot burgerschap: negentiende eeuw

In de negentiende eeuw riep de opkomst van de notie van het staatsburgerschap tegenover lokaal geworteld burgerschap de vraag op aan welke eisen iemand moest voldoen om het staatsburgerschap te verkrijgen. Waar voor het verkrijgen van stadsburgerschap vooral bezit belangrijk was, werd voor staatsburgerschap het onderscheid tussen degenen, die wel en degenen die niet in hun eigen onderhoud konden voorzien van belang. Aangezien aan burgerschap politieke rechten verbonden waren, diende het volk eerst op-

gevoed te worden tot een goed burger, omdat anders de competenties ontbraken om deel te nemen aan de politiek. Burgerlijke normen als fatsoen, respect, deugd, ijver, vlijt, gehoorzaamheid en spaarzaamheid dienden geïnternaliseerd te worden door de lagere standen, er was sprake van een burgerlijk beschavingsoffensief.

In 1784 werd de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen opgericht door de predikant Jan Nieuwenhuizen. 't Nut was vooral een protestantse, hervormde eliteclub. Het burgerlijk beschavingsoffensief was er aan de ene kant op gericht de lagere klassen enige beschaving bij te brengen en functioneerde aan de andere kant als bindmiddel voor de elite. Het genootschap verspreidde zich vanuit Noord-Holland al snel over het hele land. Er werden veel organisaties en voorzieningen ingesteld en tevens geprobeerd door publicaties invloed uit te oefenen op het politieke debat. Men richtte zich sterk op onderwijs en opvoeding en ook voor de vorming van volwassenen kwamen er Nutsscholen, Nutsbibliotheken, Nutsavonden en Nutslezingen.

Om mensen te leren met geld om te gaan en de spaarzin te bevorderen kwamen er spaarbanken voor mensen met de kleine beurs en in het kader van de armoedebestrijding kwam er een soort ziekenfonds. Het Nut functioneert verder als een soort denktank voor de aanpak van urgente maatschappelijke problemen: de sociale kwestie, het onderwijs, het wonen en de gezondheidszorg. De negentiende eeuw stond dus in het teken van het bevorderen van burgerzin bij alle standen van de maatschappij.

Arbeid in termen van persoonlijke bekwaamheid, morele inzet en maatschappelijk nut, werd het belangrijkste criterium voor burgerschap, meestal nog stadsburgerschap. Dit resulteerde feitelijk in een samenleving waarin degenen, die niet werkten, werden uitgesloten. Werkloosheid werd gezien als het gevolg van zedelijke onbekwaamheid van het individu, aan wie je geen burgerschap met bijbehorende politieke rechten kon verlenen.

In de tweede helft van de negentiende eeuw werd staatsburgerschap belangrijker en verdrong stadsburgerschap. In 1895 resulteerde dit in de Kieswet van Houten, waarin kiesrecht werd voorbehouden aan mannen van 23 jaar en ouder, die belasting betalen of die voldoen aan criteria van economische zelfstandigheid: eigen woonruimte, meer dan een jaar loondienst, spaargeld en arbeidsgeschiktheid. Wel lag in deze wet al het streven besloten naar algemeen kiesrecht en werd het censuskiesrecht¹² gerechtvaardigd met de stelling, dat het volk eerst opgevoed moest worden tot goede burgers oftewel burgerlijkheid. Dan pas zouden zij over de kwaliteiten beschikken, noodzakelijk voor het uitoefenen van het kiesrecht. Met de invoering van algemeen kiesrecht voor mannen in 1917 en voor vrouwen in 1919 kwam aan het politieke deel van het beschavingsoffensief een einde.

¹² Dat is kiesrecht verbonden aan belasting betalen.

Niet onbelangrijk is dat in de negentiende eeuw burgerschap werd verbonden aan burgerlijkheid. Burgerlijkheid was het ideaalbeeld van civiel burgerschap, waaraan de hele bevolking diende te voldoen. In de tweede helft van de negentiende eeuw ontstond echter ook een tegenbeweging. Kunstenaars, artiesten en schrijvers begonnen zich af te zetten tegen de burgerlijkheid. De burger werd door hen gezien als braaf, bekrompen en benauwend (Veldheer, 2005: 33-41).

Via ontzuiling naar inburgering: twintigste eeuw

Hoewel ook na de eeuwwisseling verschillende maatschappelijke elites zich blijven afzetten tegen burgerlijkheid, blijft het beschavingsoffensief voortduren en oefent de burgerlijke leefwijze een grote aantrekkingskracht uit op de lagere standen. Na 1920 vormt met name het gezin de hoeksteen van de samenleving. Althans volgens het burgerlijk waardepatroon. Ontspanning en sociaal verkeer vinden dan ook steeds meer in gezinsverband plaats. De maatschappij is georganiseerd in zuilen. Na de oorlog wordt in het kader van de wederopbouw nog enige tijd vastgehouden aan de in zuilen georganiseerde samenleving en wordt wederom het gezin naar voren geschoven als de maatschappelijke eenheid bij uitstek. Het gezin moet de jeugd behoeden voor de gevaren van massacultuur en massaconsumptie.

Door sterke economische groei en stijgende individuele welvaart begint de maatschappij tegen het einde van de jaren vijftig te veranderen en neemt de neiging om zich in een zuil te voegen of aan de traditioneel burgerlijke normen te conformeren af. In de jaren zestig en zeventig stijgt het welvaartspijl van de samenleving verder en legt de opstandige jeugd in de roerige jaren zestig de kiem voor blijvende veranderingen in de Nederlandse samenleving. Nederland gaat in snel tempo ontzuilen, gezagsverhoudingen binnen en buiten het gezin veranderen en burgerlijkheid groeit uit tot een negatief geladen begrip, geassocieerd met termen als grijze muizen mensen en klootjesvolk (De Hart, 2005: 45-48).

Betekenis en waardering van civiel burgerschap gedurende de tweede helft van de vorige eeuw tot op heden is ook af te leiden uit de troonredes. Troonredes geven immers aan, hoe de regering van plan is te zorgen voor een goede gang van zaken in de samenleving. Opvallend is een kentering van inzichten omstreeks 1980. Tot die tijd is de overheid vooral gericht op verzorging van haar burgers. Daarna vraagt zij veel meer van het eigen initiatief. De periode 1945-1960 wordt gekenmerkt door gerichtheid op economische groei en verheffing van de burger. In de periode 1961 – 1975 intensiveert de overheidszorg voor het welzijn van de burger zich. Nu de burger door overheidsbeleid gezond en ontwikkeld is geworden, richt regeringsbeleid zich op het mondig maken van de burger. De overheid zal hem daarbij helpen. In de woorden van Becker: *“Afgezien van het vervullen van fundamentele verplichtingen mag hij afwachten totdat de*

zegenrijke resultaten van het overheidsbeleid hem als gebraden duiven in de opengesperde mond vliegen” (Becker, 2005: 63). De periode van de ul-tieme verzorgingsstaat.

In de troonrede van 1979 wordt door de overheid voor de eerste keer getornd aan de notie van de burger als verzorgingsobject: de overheid moet burgers in staat stellen om ook persoonlijk verantwoordelijkheid te dragen voor het welzijn van henzelf en anderen. Dit is tevens het jaar waar-in door de regering voor het eerst wordt opgemerkt dat in Nederland het aantal mensen van vreemde taal en cultuur snel toeneemt, waardoor met name in de grote steden problemen ontstaan. Haar beleid is vervolgens aandringen op verdraagzaamheid (Becker, 2005: 60-64).

In de periode 1980–1999 verandert de regering van standpunt. In 1983 spreekt de regering het standpunt uit, dat de burger nadrukkelijk een opdracht heeft bij het bereiken van een kwalitatief gezonde samenleving; die moet bereikt worden door de instelling en inspanning van de burger. In 1990 constateert zij een paradoxale situatie, namelijk de contradictie tussen een voortdurende roep om meer regelgeving door burgers en tegelijkertijd een tendens om zich steeds minder aan de regels te conformeren.

In 1993 verandert de milde toon ten opzichte van personen van an-dere taal en cultuur in een verplichting tot spoedige inburgering. De Neder-landse taal en de in Nederland geldende regels, waarden en normen moeten aangeleerd worden. In 1999 volgt tenslotte de oproep tot actief burger-schap, die de overheid moet stimuleren. Kortom, de burger dient zelfstan-dig en met anderen aan de kwaliteit van de samenleving bij te dragen, de overheid moet dat faciliteren. Burgers moeten zich aan de regels houden en buitenlanders dienen zich aan te passen aan de Nederlandse samenleving (Becker, 2005: 64-65).

In de periode 2000-2005 volgt verdere nadruk op het eigen initiatief van burgers met name voor het zelf oplossen van problemen en het voor-komen van risico's in het dagelijks leven. De problemen van de multicultu-rele samenleving worden openlijk erkend en een gebrek aan integratie wordt gezien als één van de dominante oorzaken van het gebrek aan sociale cohesie. Inburgeren, het zich eigen maken van de Nederlandse cultuur en het conformeren aan het Nederlandse model van de goede burger wordt ge-zien als de oplossing. Het gaat dan om een gedeelde basis van taal, actief burgerschap en gedeelde waarden en normen en wederzijds respect. (Bec-ker, 2005: 65-67).

2.3 Van meedoen met de overheid naar meedoen met de burger

De ontwikkeling van passief (de burger als welzijnsobject) naar actief bur-gerschap (de burger als welzijnsbewaker) past bij de opkomst en de ont-

wikkeling van soorten burgerparticipatie. De mogelijkheden voor burgerparticipatie in overheidsbeleid werden in de loop der jaren steeds verder uitgebreid. Zo werden in de jaren zeventig inspraakmogelijkheden voor burgers geïntroduceerd, werden deze in de jaren negentig aangevuld met interactief beleid en wordt tegenwoordig al gesproken over omgekeerde burgerparticipatie, veelal aangeduid met de term burgerinitiatieven, waarbij de overheid participeert in burgerprojecten en deze faciliteert.

Aangezien wat de burger wilde zowel bij inspraak als interactief beleid niet zo goed uit de verf kwam, werkte dit eerder draagvlak verlagend voor burgers om initiatieven te ontplooiën en wordt nu gezocht naar nieuwe vormen van burgerparticipatie. De rol van de overheid daarin is onderwerp van discussie. Algemene vragen als hoe ambtenaren burgerinitiatieven kunnen stimuleren, de goede projecten kunnen laten continueren en een vorm van samenwerking gestalte kunnen geven komen in die discussie naar voren en zijn zeker relevant in het kader van burgerparticipatie op het gebied van veiligheid.

Wijk- en buurtaanpak

Zoals hiervoor al kort aangestipt, is wijk- en buurtgericht¹³ beleid als antwoord op maatschappelijke problemen en veranderingen niet nieuw. Dit soort beleid gaat over de versterking van kleinschalige verbanden, waarin burgers in hun dagelijks leven met elkaar omgaan en waar ook hun samenwerking met overheid en politiek inhoud krijgt. Burgerparticipatie kan ook beschouwd worden als vorm van democratische vernieuwing. Het op buurtniveau bevorderen van burgerparticipatie oftewel het versterken van de civil society wordt ingezet als middel om de sociale cohesie te bevorderen en het vertrouwen in de politiek te herstellen. Afname van sociale cohesie leidt tot nadelige sociale gevolgen waardoor het vertrouwen in de politiek afneemt, terwijl omgekeerd een toename van sociale cohesie moet leiden tot voordelige sociale gevolgen waardoor het vertrouwen in de politiek toeneemt.

Er is sprake geweest van een golfbeweging in beleid. Wijkgerichte aanpak na de oorlog in het kader van de wederopbouw verdween weer in jaren zestig als irrelevant. In de jaren zeventig kwam de wijkaanpak weer op in het kader van stadsvernieuwing en welzijnsplanning om in de jaren tachtig weer naar de achtergrond te verdwijnen. In de jaren negentig komt de wijkaanpak opnieuw op onder invloed van achtereenvolgens de sociale en stedelijke vernieuwing.

Telkens als de wijkaanpak weer opkomt speelt bij beleidsmakers de angst dat te grote verschillen tussen groepen burgers de sociale cohesie in

¹³ Volgens het WRR rapport “*Vertrouwen in de buurt*” uit 2005 wordt ter indicatie bij een buurt gedacht aan rond de 5.000 inwoners, bij een wijk aan rond de 20.000 inwoners. De grootte van zowel een wijk als buurt varieert in de praktijk, er is geen strakke richtlijn voor te geven.

de samenleving zouden kunnen ondermijnen. Differentiatie vraagt om overbrugging; contacten leggen en je kunnen bewegen in een bredere maatschappelijke context dan de eigen referentiegroep. Na de oorlog was er angst voor ontworteling en bandeloosheid, die in de crisisjaren voor de oorlog hadden geresulteerd in het fascisme. In de jaren zeventig wilde men de sociaal-economische ongelijkheid tegen gaan, die het gevolg was van onrechtvaardig geachte verschillen in inkomens, kennis en macht. In de jaren negentig speelde vooral de angst voor een tweedeling langs etnische lijnen een rol (WRR, 2005: 19-20).

Een nieuw idee: eerste golf wijkaanpak

De crisisjaren en de Tweede Wereldoorlog hadden duidelijk gemaakt dat democratisch burgerschap geen vanzelfsprekendheid was. Mensen waren hun vertrouwen in de traditionele instellingen kwijt geraakt. Men wilde iets geheel nieuws en dat werd in het begin van de jaren vijftig de wijkaanpak. Wijken zouden functioneren als overzichtelijke, kleine gemeenschappen en tevens fungeren als nieuwe vorm van democratie. De wijkgedachte moest een tegenwicht bieden aan schaalvergroting en centralisatie bij de overheid door het stimuleren van vormen van decentralisatie die gebaseerd zijn op gemeenschapszin en individuele verantwoordelijkheid van de burger.

Door de toegenomen verstedelijking in de jaren vijftig raakt de wijkgedachte weer op de achtergrond. De burger werd in toenemende mate als metropoliet gezien en dat verdrong de gedachte aan burgers als lid van een kleine gemeenschap. De moderne stedenbouw in de jaren vijftig ging uit van metropolitisme en functiescheiding. Geen kleine gemeenschappen meer met een eigen voorzieningenpakket, maar grote nieuwbouwwijken als onderdeel van een stedelijke agglomeratie met uitsluitend een woonfunctie. Voor voorzieningen moesten bewoners naar de binnenstad (WRR, 2005: 31-33).

Opkomst buurtbeheer: tweede golf wijkaanpak

Na de oorlog was jarenlang alles gericht geweest op het bouwen van zo veel mogelijk nieuwe woningen, meestal gebouwd volgens technocratische planning, die echter leidde tot eenvormige, saaie wijken. Door de nadruk op de nieuwbouw, was het neveneffect dat bestaande wijken met name in de grote steden door gebrekkig onderhoud enkele decennia na de oorlog volledig verkrot waren. De bouwenergie werd verlegd naar stadsvernieuwing gericht op deze wijken. Dit werd in de jaren zeventig voor het eerst projectmatig aangepakt door multidisciplinair samengestelde projectgroepen; ambtenaren van de betrokken diensten, woningcorporaties, winkeliers en bewoners. Daardoor ontstond bouwen voor de buurt.

Al gauw groeide vervolgens het besef, dat naast nieuwbouw blijvend duurzaam fysiek en sociaal beheer van wijken nodig was. Hieruit

kwamen in de jaren tachtig de eerste vormen van buurtbeheer voort en het veroorzaakte een stroomversnelling van de binnenstedelijke decentralisatie, die in Amsterdam leidde tot formatie van stadsdelen om dichterbij de burger te komen. Wederom een poging om de politieke legitimatie te versterken door de aanpak van leefbaarheidproblemen op wijk- en buurtniveau. In de jaren tachtig werd stadsvernieuwing stedelijke vernieuwing en erkend als permanente beleidsopgave. Wijkbeheer werd daarin een blijvend aandachtspunt, onder andere georganiseerd via wijkbeheeroverleggen met bewoners.

Ook vanuit de welzijnshoek werd de wijk als beleidseenheid ontdekt. De zuilen, waarlangs ook het welzijnswerk voor de oorlog georganiseerd was, brokkelden af en werden vervangen door overheidsbemoeienis en subsidie. Het welzijnswerk werd hierdoor complexer en ondoorzichtiger, terwijl de burgers tegelijkertijd veeleisender werden. Dit leidde in 1974 tot de Knelpuntennota, waarin de regering concludeerde dat het welzijnsbeleid een verantwoordelijkheid van de lokale overheid moest worden.

In de steden resulteerde dit in de opzet van welzijnsbeleid per wijk, waarbij werd samengewerkt met plaatselijke welzijnsinstellingen en vertegenwoordigers van de gebruikers daarvan. Dit verzandde echter al gauw in bureaucratie en werd eind jaren tachtig weer afgeschaft. Binnen de welzijnsinstellingen zelf is de wijkgerichte oriëntatie echter nog steeds terug te vinden. Overigens voerde bij de tweede golf het interventiedenken de boventoon, het ging om een concept waarbij de overheid trachtte het welzijn van de burger vorm te geven volgens een van bovenaf opgelegd plan. (WRR, 2005: 33-36)

Van top down naar bottom up: derde golf wijkaanpak

Hiervoor geschetste ontwikkelingen leidden tot het inzicht, dat het gevoerde beleid om het welzijn van de burger vorm te geven volgens een van bovenop opgelegd plan, niet werkte. In de jaren negentig groeide het besef, dat de dagelijkse problemen die burgers ondervonden een beter vertrekpunt waren. Niet langer stond de vraag centraal wat de burger van specifieke beleidsplannen vond (inspraak), maar hoe men samen de straat, buurt of wijk leefbaar kon maken.

De derde opleving van wijkgericht beleid kenmerkte zich door beleidsimpulsen vanuit de rijksoverheid. De eerste stappen in die richting bestonden uit het verlenen van extra budget door de rijksoverheid aan gemeenten voor zogenaamde probleemcumulatiegebieden, wijken waarin zich een opstapeling van problemen voordeed. In de jaren negentig volgden meerdere dergelijke beleidsimpulsen vanuit de rijksoverheid, achtereenvolgens sociale vernieuwing, stedelijke vernieuwing en het grotestedenbeleid.

Sociale vernieuwing werd eind 1989 door het toenmalige kabinet Lubbers als motto gekozen. Het sloot aan op een van onderop begonnen

initiatief uit Rotterdam. Daar bestond de sociale vernieuwing onder andere uit het Opzoomeren - gezamenlijk de straat schoonmaken - begonnen in de Rotterdamse Opzoomerstraat. Een ander sociale vernieuwingsproject was het op-de-koffie-project, waarbij politici bij een groep buurtbewoners op de koffie gingen en bewoners politici konden vertellen over de door hen ervaren problemen in de buurt.

Achtergrond van de sociale vernieuwing was het no-nonsense beleid van de jaren tachtig. Dat had weliswaar mede door de omvangrijke bezuinigingen op collectieve voorzieningen economisch herstel gebracht, maar ook het neveneffect dat grote groepen burgers niet meedeelden in de vooruitgang. De werkloosheid bleef aanvankelijk hoog, de integratie van allochtonen bleek een fiasco en steeds meer mensen raakten in een maatschappelijk isolement. In het kader van sociale vernieuwing trachtte de rijksoverheid door middel van decentralisatie en deregulering voorwaarden te scheppen, waaronder gemeenten sociale vernieuwing konden realiseren. Dit resulteerde in een wijkaanpak, waarbij gemeenten samen met bewoners en organisaties op lokaal niveau trachten de problemen aan te pakken (interactieve beleidsvorming). Deze aanpak functioneerde het beste bij leefbaarheidsproblemen.

Op rijksniveau werd sociale vernieuwing halverwege de jaren negentig aangevuld met stadsvernieuwing. In dat kader is opmerkelijk, hoe snel de noties van stadsvernieuwing en het bouwen voor de buurt werden overschaduwd door de problematiek van de achterstandswijken. De mondiale burger, actief in actiegroepen en buurtcomités, veranderde subiet in voorwerp van sociale interventies.

Toen eenmaal doordrong, dat ook naoorlogse wijken onderhevig waren aan verloedering en veranderen konden in achterstandswijken, kwam men tot de conclusie dat het noodzakelijk was om blijvend te investeren in vernieuwing van woningen en bijbehorende openbare ruimte. Stedelijke vernieuwing was enerzijds een voortzetting van stadsvernieuwing en anderzijds herstructurering. De bestaande woningvoorraad moest worden verbeterd en gedifferentieerd, met als doel verdere vorming van achterstandswijken te voorkomen.

Vanaf 1995 werden sociale vernieuwing en stedelijke vernieuwing geclusterd onder het grotestedenbeleid, gericht op de vier grootste en ééntwintig andere steden. Doel was een integrale aanpak van fysieke, sociale en economische problemen. De rijksoverheid gaf prioritaire thema's aan, waaronder veiligheid, integratie en inburgering, maatschappelijke opvang van kwetsbare groepen, sociale cohesie en herstructurering van wijken, gericht op tegengaan van de trek uit de steden van burgers met midden en hoge inkomens. Ook werden procesdoelstellingen geformuleerd: actieve betrokkenheid van burgers, bedrijven en instellingen bij beleidsontwikkeling,

regionale afstemming en integrale gebiedsgerichte aanpak, vooral in de aandachtswijken.

Een en ander werd vastgelegd in maatwerkconvenanten tussen de betrokken steden en het rijk, waarin doelen werden gesteld en waar verantwoording over moest worden afgelegd. Doordat het grotestedenbeleid noodzaakte tot een integrale aanpak op een voor burgers overzichtelijk niveau en actieve betrokkenheid van bewoners voorschreef, kozen gemeenten opnieuw voor de wijk- en buurtgerichte aanpak.

In het kader van het grotestedenbeleid liep vanaf 2001 tot 2004 het impulsprogramma onze buurt aan zet, gericht op vergroten van veiligheid, leefbaarheid, integratie, participatie en sociale cohesie. Uit de evaluatie daarvan bleek, dat implementatie van dit programma in buurten succesvoller was naarmate lokale partners eigenzinniger waren in het bepalen van de doelstellingen. Zo leiden deze ontwikkelingen uiteindelijk weer in de richting van het moderne burgerinitiatief (WRR, 2005: 37-41).

2.4 Nieuw: burgerinitiatieven

De hiervoor aangehaalde nieuwste vorm van burgerparticipatie genaamd burgerinitiatieven is een dubbelzinnige term, die verschillend kan worden opgevat en ingevuld. Strikt formeel is een burgerinitiatief een mogelijkheid voor burgers om een bepaald onderwerp voor besluitvorming op de politieke agenda te plaatsen. Het gaat dan om een uitgewerkt voorstel dat aan bepaalde voorwaarden moet voldoen, met een minimaal aantal handtekeningen van andere burgers. Het voorstel wordt dan door de Tweede Kamer, gemeenteraad en/of stadsdeelraad beoordeeld.

De verordening burgerinitiatieven in Amsterdam werd na jarenlange lobby door een groep burgers op 6 oktober 2004 van kracht. Bij afwijzing of wijziging van het oorspronkelijk initiatiefvoorstel volgt onder bepaalde voorwaarden een referendum waarin burgers kunnen kiezen voor aannemen, afwijzen of aannemen van een gewijzigd voorstel. Het burgerinitiatief kan betrekking hebben op door de gemeenteraad geagendeerde beslissingen, maar ook op zichzelf staan. Minimum leeftijd is 18 jaar en het verzoek moet gepaard gaan met minimaal 1100 handtekeningen van burgers. Het merendeel van de 14 stadsdelen kent eigen burgerinitiatief verordeningen, waarbij de minimum leeftijd voor het indienen varieert van 12 tot 18 jaar en het vereiste aantal ondersteunende handtekeningen van andere burgers varieert van 25 tot 250.

In een meerdere stadsdelen verloopt het indienen van burgerinitiatieven via bemiddeling van verschillende soorten buurtbeheer of opbouw-werk functionarissen. Vaak hebben zij voor het faciliteren van burgerinitia-

tieven zelf bescheiden wijk en/of buurtbudgetten onder beheer (www.amsterdam.nl). In het kader van dit onderzoek zal het begrip burgerinitiatief vooral pragmatisch benaderd worden: het gaat dan om vormen van burgerparticipatie waarbij het initiatief tot en idee voor daadwerkelijk van burgers afkomstig is, waarbij al dan niet voldoen aan de juridische omschrijving buiten beschouwing gelaten wordt.

De groep burgers, die in Amsterdam invoering van het burgerinitiatief bewerkstelligd heeft wilde de relatie tussen Amsterdammers en bestuurders omvormen van een wij en zij relatie in samenwerking. Invoering van een initiatiefreferendum betekent een positieve toevoeging: het kunnen inbrengen van geheel eigen ideeën en een waarborg tegen ongefundeerd afwijzen. Helaas is van deze op initiatief van burgers gecreëerde formele mogelijkheid tot het indienen van een burgerinitiatief in de praktijk niet zo veel terechtgekomen.

Op het niveau van de centrale stad Amsterdam werd slechts één initiatief ingediend, dat door de gemeente werd afgewezen vanwege grotere belangen die op het spel stonden. Op stadsdeelniveau werden totaal veertig initiatieven ingediend, hebben slechts vier tot concrete resultaten geleid. Alleen concrete voorstellen, die weinig kosten en geen politiek omstreden onderwerp betroffen hadden kans van slagen. De ideeën stroken vaak niet met de beleidscultuur binnen gemeente en stadsdelen en worden uiteindelijk veelal afgewezen of eenvoudig niet verder ondersteund (Parool, april 2008).

Ook burgerinitiatieven behoeven steun overheid

Ook in één van de weinige landelijk onderzoeken (Hurenkamp en Tonkens en Duyvendak, 2006) naar burgerinitiatieven in brede zin wordt uitgegaan van een pragmatische definiëring van burgerinitiatieven. Het gaat dan om initiatieven/ideeën die daadwerkelijk van burgers afkomstig zijn, een sociale doelstelling hebben, zonder winstoogmerk zijn en los van of op afstand van bestuur en professionals tot stand gekomen zijn. Volgens dit onderzoek zijn de meeste burgerinitiatieven gericht op leefbaarheid of solidariteit.

Leefbaarheid in de zin van onderhoud van de buurt en veiligheid of solidariteit in de zin van zorg voor zwakkere groepen. Aanleiding is meestal een acuut maatschappelijk probleem. Het streven naar betere relaties met andere bevolkingsgroepen speelt alleen een rol als dit expliciet de reden was voor vorming van het initiatief. Als dat niet het geval is blijven gelijksoortige mensen liever onder elkaar en komt enige actie om anderen bij het burgerinitiatief te betrekken niet vanzelf. Dit geldt zowel voor Nederlanders als allochtonen (Hurenkamp e.a., 2006: 14-27).

Uit genoemd onderzoek is de belangrijkste variabele voor verschillen tussen burgerinitiatieven de mate van persoonlijk contact tussen de initiatiefnemers. Veel onderling persoonlijk contact gaat samen met veel sa-

menwerking met externen en weinig onderling persoonlijk contact gaat samen met weinig samenwerking met externen. Op deze wijze worden vier categorieën van burgerinitiatieven onderscheiden. Het gaat respectievelijk om lichte initiatieven met weinig intern en extern contact, netwerkende initiatieven met weinig intern en veel extern contact, coöperatieve initiatieven met veel intern, maar weinig extern contact en tenslotte de federatieve initiatieven met veel intern en extern contact (Hurenkamp e.a., 2006: 29).

Uit de onderzoeksresultaten blijkt, dat deze typen burgerinitiatieven naast elkaar bestaan maar veelal ook sprake is van een ontwikkeling van het ene type naar het andere type in de loop van de tijd. Burgerinitiatieven beginnen meestal als licht initiatief en ontwikkelen zich mits succesvol in de loop van de tijd door naar netwerkende, coöperatieve en tenslotte naar federatieve initiatieven. Lichte initiatieven lijken tegenwoordig meer voor te komen. Bij elk type past een bepaald soort behoefte tegenover de overheid.

Lichte initiatieven zoeken in eerste instantie een vast aanspreekpunt binnen de overheid en enige vorm van waardering van hun bestaan door bijvoorbeeld een bezoek van een wethouder. Als de interne en externe contacten toenemen is een symbolisch aandacht geven door de overheid niet meer voldoende; de initiatiefnemers hebben de behoefte om serieus genomen te worden. Ze zoeken vooral naar een overheid die echt naar hen luistert en iets met hun voorstellen doet. Pas als er echt sprake is van veel interne en externe contacten en het burgerinitiatief als het ware een volwassen stadium bereikt heeft, zoekt men structurele financiële ondersteuning bij de overheid (Hurenkamp e.a., 2006: 60-64).

Elk type burgerinitiatief heeft specifieke kenmerken. Burgers met een middelbaar of lager opleidingsniveau komen het meest voor bij lichte initiatieven. Meer betrokkenheid vanuit de overheid is de voornaamste behoefte maar valt deze groep het meest zwaar om te organiseren. Vaak is sprake van een charismatische leider, die autocratisch te werk gaat en is dit soort initiatieven het meest vatbaar voor overname door professionals. Voorbeelden zijn buurtfeesten en het organiseren van een voetbaltoernooi voor de jeugd in het kader van bestrijding van jeugdoverlast.

Netwerkende initiatieven worden vaak opgericht vanwege een maatschappelijke gebeurtenis en hebben duidelijke doelen voor ogen, waarbij leefbaarheid een belangrijk thema is. Ze zijn meer naar buiten dan naar binnen gericht en willen invloed uitoefenen op het beleid van de overheid. Het bereiken van hun doelen en een overheid die echt naar hen luistert zijn de voornaamste drijfveren. Hier treft men naar verhouding meer hoger opgeleiden en een daarbij passend functioneren als democratisch collectief. Lokale ambtenaren stimuleren dit soort initiatieven graag en waarderen het vanwege de behoefte aan draagvlak, overlegpartners en steun.

Bewonerscommissies en wijkplatforms zijn sprekende voorbeelden (Hurenkamp e.a., 2006: 45-53).

Coöperatieve initiatieven zijn vooral intern hecht georganiseerd en hebben naar verhouding weinig contact met de buitenwereld. Het gaat vooral om zelfontplooiing en onderlinge solidariteit. Men is gericht op een intern goed functionerende club en vaak sterk gedreven. Naar verhouding zijn hier meer middelbaar en lager opgeleiden, waardoor ook hier behoefte is aan ondersteuning in het benaderen van de overheid.

Voorbeelden zijn buurtcomités en huiskamerprojecten. Federatieve initiatieven komen het meeste voor. Hier is sprake van veel intern en extern contact. Ze zijn goed ingebed in hun omgeving en hebben structurele contacten en samenwerking met één of meerdere instanties. Vaak is sprake van structurele ondersteuning van een groter instituut. Zorgen voor je medemens en omgeving zijn de voornaamste motieven en van de overheid wordt vooral subsidiering verwacht (Hurenkamp e.a., 2006: 51-56).

Op basis van genoemd onderzoek zijn een aantal algemene conclusies te trekken over burgerinitiatieven: burgerinitiatieven en overheid hebben elkaar nodig. Burgerinitiatieven ontstaan vaak vanuit een probleem en geven op die wijze een signaal af richting overheid. Andersom kan de overheid door burgerinitiatieven te stimuleren rekenen op een praktische oplossing van problemen. Burgerschap komt niet tot bloei door een terugtrekkende overheid, maar veeleer door een zelfbewuste overheid, die zijn rol niet definieert als faciliterend maar als uitnodigend en betrokken. Bij veel van de onderzochte burgerinitiatieven bleek na doorvragen, dat het idee voor een initiatief door burgers vaak in eerste instantie door professionals en/of overheid is geopperd.

Actieve burgers zijn overwegend blank, hoog opgeleid en ouder omdat de vaardigheden noodzakelijk voor het verwerven van een goede maatschappelijke positie met bijbehorend inkomen ook de competenties zijn, die je nodig hebt voor het succesvol opzetten en laten draaien van een burgerinitiatief. Participatie van lager opgeleiden is echter zeer goed mogelijk. Oorzaken van hun geringe participatiegraad is volgens Hurenkamp geen gebrek aan belangstelling, maar eerder gebrek aan zelfvertrouwen en het gevoel dat er toch niet naar hen geluisterd wordt. Juist hier is stimulans en ondersteuning door professionals essentieel (Hurenkamp e.a., 2006: 57-59).

2.5 Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid

Verwachtingen

Veiligheidsgerelateerde burgerparticipatie is in potentie een adequaat antwoord op een aantal maatschappelijke problemen, die specifiek zijn voor deze tijd. Met name bestrijding van het hoge volume van criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens onder burgers. Hoewel de objectieve criminaliteit en overlast de laatste jaren licht dalen, is het huidige volume daarvan nog steeds te groot. Datzelfde kan gezegd worden voor de subjectieve beleving van onveiligheid. Weliswaar de laatste jaren weer licht dalend, toch blijft een te groot deel van de burgers zich onveilig voelen.

Burgerparticipatie betekent vaak beïnvloeding van dit hoge gehalte aan onveiligheid door positieve factoren te versterken. Zo is onomstreden dat buurtnetwerken het veiligheidsgevoel van bewoners versterken (WRR, 2005: 66). Ook vertrouwen in de buurt¹⁴ blijkt een positieve invloed te hebben op onveiligheidsgevoelens, die bijna even zwaar weegt als de negatieve invloed, die criminaliteit en overlast hierop hebben (Boers, 2008).

Als de burger geen grotere eigen verantwoordelijkheid voor preventie oppakt ligt een wezenlijke doorbraak in de bestrijding van de commune criminaliteit niet in de lijn van de verwachting. Alleen als de burger daadwerkelijk de eerste verdedigingslinie vormt, is het mogelijk een grotere slag te slaan dan met extra politie capaciteit alleen (WRR, 2005: 67).

Burgerparticipatie kan in potentie de sociale cohesie in een buurt vergroten door toename van informele sociale controle. Volgens de sociale desintegratietheorie zou verlies van sociale cohesie leiden tot een achteruitgang van informele sociale controle waardoor de criminaliteit en overlast en daardoor de onveiligheid in een buurt toeneemt. Omgekeerd hoopt men met herstel van de sociale cohesie op toename van de veiligheid in een buurt.

Analoog aan de ervaringen met eigen recht conferenties belooft de inzet van burgers om hun eigen problemen op te lossen mensvriendelijker oplossingen en minder drastische maatregelen dan over het algemeen uit overheidsinterventie ontstaan (Beek, 2006). Als burgers de ruimte, stimulans en ondersteuning krijgen om de kleinere problemen zelf aan te pakken, dan kan de overheid (althans in theorie) zich concentreren op de grote problemen en de schaarse capaciteit van met name politie gericht inzetten.

¹⁴ Vertrouwen in de buurt geeft in het onderzoek van Boers weer in hoeverre de burger zich vertrouwd voelt in de buurt, het idee heeft bij de groep te horen en zich herkent in de buurt (Boers, 2008: 22).

Relativeringen

Weinig animo in achterstandswijken

Uit de literatuur blijkt echter, dat het met name in achterstandswijken, waar sprake is van een cumulatie van problemen zoals armoede, sociale achterstand, heterogene samenstelling en veel verloop, die vraagt om actieve burgers, het animo voor burgerparticipatie zeer gering is. (Scholte, 2008, Terpstra, 2008, Van Stokkom, 2008) De afhankelijke positie van de meest kansarme en kwetsbare groepen ondermijnt hun capaciteit om voor hun rechten op te komen. In zulke wijken kan deelname aan bijvoorbeeld een burgerwacht juist tot een verhoging van onveiligheidsgevoelens leiden.

Uit een evaluatie van het Amerikaanse *CAPS (Chicago Alternative Policing Strategie*¹⁵) en Engelse *reassurance policing*¹⁶ is gebleken, dat burgerparticipatie de onveiligheidsgevoelens soms doet toenemen in plaats van afnemen omdat betrokkenen gesensibiliseerd worden voor lokale misdaadproblemen, maar wel het vertrouwen in de politie en andere professionals bevordert. Ook bevordert dit toegenomen vertrouwen in professionals de bereidheid om actief te worden. In deze wijken werkt burgerparticipatie uitsluitend als zij ondersteund wordt door professionals (Ponsaers en Moor, 2007).

Volgens Van Stokkom moet de oplossing gezocht worden in een repressief optreden door de politie tegen de sleutelproblemen die bewoners hebben aangegeven, een nauwe samenwerking met burgers om het vertrouwen in de politie te bevorderen en het ook voor de publieke ruimte opstellen van civiele rituelen en fatsoensregels, waardoor het mogelijk wordt ook onbekenden op de naleving daarvan aan te spreken (Van Stokkom, 2008).

Verplicht meedoen in vogelaarwijken

Blokland (2008) maakt kritische kantekeningen bij het gemak waarmee de overheid spreekt over bewonersparticipatie en met name de roep dat alle burgers in de Vogelaarwijken actief moeten worden (burgerparticipatie door bewoners van een buurt). Aangezien de overheid moeilijk met alle bewoners uit een buurt kan gaan praten moet voor selectie van een representatieve vertegenwoordiging van bewoners eerst geïdentificeerd worden wie die bewoners dan zijn. De meest gangbare wijze is de huidige diversiteit van soorten bewoners erkennen en die tot demografische categorieën

¹⁵ De “*Chicago Alternative Policing Strategie*” is een speciale vorm van gebiedsgebonden politiezorg waarin burgers meer betrokken worden bij *policing* zoals toegepast in Chicago, Verenigde Staten van Amerika.

¹⁶ Het Engelse “*reassurance policing*” is een speciale vorm van gebiedsgebonden politiezorg waarbij burgers meer betrokken worden bij *policing* in Engeland.

reduceren, zoals naar etniciteit, leeftijd, huur- of koopwoning en dergelijke.¹⁷

Echter, de wijze waarop mensen met hun buurt verbonden zijn loopt zeer uiteen en loopt niet noodzakelijkerwijs synchroon aan genoemde categorieën. Blokland verwijst naar een nog te verschijnen studie van Marissing (september 2008), die een statische analyse gedaan heeft van persoonlijke factoren die samenhangen met een hogere mate van participatie bij wijkvernieuwing in een buurt. Deze concludeert dat niet achtergrondkenmerken van doorslaggevende betekenis zijn, maar het reeds beschikken over relaties in de buurt.

Blokland wijst erop dat we inmiddels veertig jaar ervaring hebben met bewonersparticipatie en dat actieve bewoners altijd in de minderheid geweest zijn, ook in de periode dat buurten nog bewoond werden door min of meer homogene groepen autochtone Nederlanders. Zij concludeert dat feitelijk buurtgebruik een beter aanknopingspunt is voor een relevant representatieve bewonersvertegenwoordiging dan genoemde standaard categorieën. Vervolgens wijst zij in dit verband ook op het risico dat het werken met sleutelfiguren met zich mee brengt. Als deze deelnemen aan de bewonersvertegenwoordiging en als brug fungeren naar een bepaalde bijvoorbeeld etnische subgroep in een buurt, dan kan het zo zijn dat die achterban ook uitsluitend via deze bruggenwachter te benaderen is. Dan liggen corruptie en coöptatie op de loer.

Volgens Blokland zijn verder leefpatronen relevant. Zij vraagt zich af waarom Marokkaanse vrouwen met een hoofddoekje uit Vogelaarwijken ter verantwoording worden geroepen als zij niet actief ‘meedoen’, terwijl welgestelde autochtone dames uit betere wijken worden vrijgesteld. Uit talrijke onderzoeken blijkt dat bewoners in grote meerderheid geen interesse hebben in participatie in besluitvorming en politiek. Volgens Blokland is in dat opzicht niet relevant tot welke standaard categorie deze bewoners behoren, maar waarom ze geen interesse hebben in participatie.

Blokland geeft aan dat door de instelling van wijkbudgetten en het neerleggen van besliskracht over buurtbeleid bij een niet representatieve groep bewoners juist verlies van democratische gehalte ontstaat. De wijkaanpak in de Vogelaarwijken gaat volgens haar vooral om een poging tot emancipatie van mensen in achterstand. In dat kader refereert zij aan negatieve en positieve vrijheid. Bij negatieve vrijheid gaat het om het recht om met rust gelaten te worden en datgene te doen wat wij zelf willen. Bij positieve vrijheid gaat het erom of wij vrij zijn in maken van keuzes in au-

¹⁷ Vergelijkbaar: Het concept *policing of communities* uit Politie in Ontwikkeling; het gebiedsgebonden werken als vorm van community policing richtte zich op geografische eenheden. De politie wil zich volgens de nieuwe visie ook richten op andere gemeenschappen, zoals bijvoorbeeld winkeliersverenigingen, sociale groeperingen en dergelijke. De politie heft immers te maken met verschillende doelgroepen en dat vraagt om differentiatie in benadering. (PIO 2005: 16-17)

tonomie. Die keuzevrijheid veronderstelt reële keuzealternatieven. Een bewoner die nooit de vereiste vaardigheden van informatieverwerking en verwerving heeft geleerd om zijn visie op een wijkaanpak goed onder woorden te brengen, voor die is een keuze voor participatie geen reëel alternatief. Van positieve keuze vrijheid is dus geen sprake.

Veelal wordt als één van de oorzaken van het ontstaan van achterstandswijken het wegtrekken van de middenklasse genoemd en herstructurering is meestal gericht op terugkeer van die middenklasse. Uit de ervaringen in Amerika met gettovorming is echter duidelijk geworden dat niet het vertrek van de middenklasse, maar het verdwijnen van instituties waarvan zij de drijvende kracht waren problematisch was. Blokland concludeert dat niet de verplichte burgerparticipatie de oplossing biedt voor de Vogelaarwijken maar herintroductie van instituties in de buurt voor iedereen als weg naar krachtige wijken van actieve bewoners. Instituties die anders dan nu veelal het geval is niet zijn gericht op het activeren van niet-actieven, maar die de buurten een sociale infrastructuur bieden waarin alle bewoners een draai kunnen vinden. Niet omdat ze moeten meedoen met hun buurt, maar omdat hun buurt integraal onderdeel kan zijn van hun dagelijks leven. (Blokland, 2008: 9)

Informele sociale controle en geweld

De gedachte dat herstel van informele sociale controle door burgerparticipatie zonder meer de ideale oplossing is voor onze huidige onveiligheidsproblemen blijkt op grond van bevindingen uit de historische criminologie een illusie. Spierenburg (2007) geeft in zijn inaugurele rede bij de aanvaarding van het hoogleraarschap historische criminologie aan de Erasmus Universiteit aan onder welke omstandigheden en op welke wijze informele sociale controle in het verleden functioneerde.

Hij beschrijft de achtervolging en gewelddadige aanhouding van twee dieven in Amsterdam in 1719 door een groep burgers, die daarbij één van de twee daders met een bijl diepe hoofdwonden toebrengen. Beide dieven komen voor de rechter, die ze ter dood veroordeelt en zoals in die tijd gebruikelijk, geen enkel bezwaar heeft tegen het geweldgebruik door burgers bij de aanhouding. Integendeel, uit het gebezigde taalgebruik in de ambtelijke stukken blijkt waardering voor dit optreden. Eigenrichting was volkomen legitiem.

Spierenburg wijst op veranderende definities van wat als misdaad geclassificeerd wordt in de loop der eeuwen. Hij laat zien, dat geweld in vroeger tijden een legitiem middel was. Het werd ingezet in het kader van informele sociale controle door burgers en bovendien goedgekeurd door de autoriteiten. Illustratief daarvoor zijn de wijd verbreide praktijken van vetes in geheel Europa gedurende de middeleeuwen. Schending van de eer of mishandeling of doodslag naar aanleiding van een conflict van een lid van

de ene familie of clan werd gewroken door moord van een willekeurig ander lid van de clan van de dader.

De enige manier om aan die wraakneming te ontkomen, was het aangaan van een zoenritueel¹⁸ door beide clans. Dat laatste was ook een middel om eventuele berechting vanwege doodslag te voorkomen. Een rechter zou als sprake was van een zoen een dergelijke zaak helemaal niet vervolgen of onmiddellijk seponeren. Moord in het kader van een vete werd in vroeger tijden gewoon gekwalificeerd als doodslag. In die tijd lag het gemiddeld aantal mensen overleden tengevolge van doodslag op gemiddeld 35 per jaar per 100.000 inwoners, tegen een gemiddelde van 1,6 tegenwoordig.

Spierenburg geeft verder aan, dat de gouden tijd van de informele sociale controle vooral lag in de zestiende en zeventiende eeuw en uitgevoerd werd door kerkelijke instellingen (semi-informeel) en burgers (informeel) in de buurt. De informele sociale controle was vooral gericht op regulering van het privé-leven. De kerk kreeg informatie over overtredingen vanuit het roddelcircuit op buurtniveau en kon alleen straffen door uitsluiting uit de kerkgemeenschap. Op buurtniveau werd ongeoorloofd gedrag veelal gestraft door een publiekelijk bespottingsritueel.

Voor de mannen was geweld het controlemiddel bij uitstek bij alle vormen van belediging en het terugpakken van gestolen bezittingen. Roddel, bespotting en interpersoonlijk geweld en naar verhouding zeer hoge cijfers van doodslag en slachtoffers van geweld waren in vroeger tijden verbonden aan de dominantie van informele sociale controle (Spierenburg, 2007). Mijn inziens kan het bij het streven naar burgerparticipatie niet de bedoeling zijn om ook die omstandigheden weer terug te brengen.

2.6 Samenvatting

De huidige samenleving is een netwerksamenleving en komt door zijn complexiteit vaak over als chaos. Naast de lichte verbanden van de netwerksamenleving is er behoefte aan sterke verbanden voor stabiliteit en rust. Volgens Boutellier (2007) speelt de overheid een belangrijke rol in het scheppen van sterke verbanden. Zij zou dit kunnen doen door het ondersteunen van het zelforganiserend vermogen van de samenleving. Menselijke relaties zijn uiteindelijk belangrijker dan institutionele controle en hernieuwd civiel burgerschap treedt naar voren als drager van een nieuwe nodale orde. Een uitstap naar de historie van burgerschap in Nederland geeft

¹⁸ Een zoen is een rituele verzoening tussen twee rivaliserende clans, waarmee een einde wordt gemaakt aan een vete ontstaan naar aanleiding van een doodslag. Deze pact werd vaak met een kus bezegelt en raakte in Nederland in onbruik in de loop van de vijftiende eeuw (Spierenburg, 2007: 85,86).

een breder kader om te beoordelen hoe dat hernieuwde civiele burgerschap eruit zou kunnen zien.

In de zeventiende en achttiende eeuw was burgerschap voorbehouden aan een rijke elite. Actief burgerschap was inherent aan burgerschap en een formele verplichting. In de negentiende eeuw moest het gewone volk eerst worden opgevoed alvorens zij burgerschap konden verkrijgen en competent genoeg werden geacht om de aan burgerschap verbonden politieke rechten en plichten uit te oefenen. In de twintigste eeuw werd na de schok van de Tweede Wereldoorlog versterking van het civiel burgerschap ingezet om tweedeling in de maatschappij te voorkomen. Aanvankelijk betrof dit van bovenaf opgelegd beleid. Omstreeks de jaren zeventig groeide het besef, dat lokale initiatieven van onderop meer kans van slagen hadden. In dit decennium en daaropvolgende ontstonden achtereenvolgens vormen van inspraak, interactief beleid en relatief onafhankelijke burgerinitiatieven. Bij inspraak en interactief beleid mag de burger meedoen met de overheid, bij burgerinitiatieven is het soms bijna andersom.

Burgerparticipatie kan in potentie drager zijn van een mensvriendelijker maatschappij, gebaseerd op menselijke relaties en gemeenschappelijke waarden in plaats van steeds meer controle en straf. Echter, burgerparticipatie is juist daar problematisch waar men het meest behoefte daaraan heeft, namelijk in de achterstandswijken. Er zijn problemen met representativiteit en mobilisatie van burgers en steun van overheid en politie is onontbeerlijk. Meer burgerparticipatie betekent meer informele sociale controle. Terugkeer van de dominantie van informele sociale controle zoals in vroeger eeuwen moet echter niet gepaard gaan met bijkomende historische omstandigheden: geweld, roddel en bespotting als legitiem middel voor burgers.

3 Operationalisatie

3.1 Aanknopingspunten uit eerder onderzoek

Voor het onderzoeken van het feitelijk functioneren van burgerparticipatie op het vlak van veiligheid is verdere operationalisatie van eerder geformuleerde deelvragen nodig. Deelvragen twee tot en met zes zijn gericht op empirische beschrijving van de burgerparticipatie. Achtereenvolgens betreffen zij de thema's netwerk, samenwerking, regie en coördinatie, informatie-uitwisseling en democratische controle. Over het feitelijk functioneren van burgerparticipatie op het vlak van veiligheid is slechts beperkt wetenschappelijk onderzoek beschikbaar.

Voor het bepalen van wezenlijke kenmerken voor burgerparticipatie en de verhouding tot andere partijen op het vlak van veiligheid is daarom ook wetenschappelijk onderzoek gebruikt dat een ruimer onderwerp beschrijft dan veiligheidsgerelateerde burgerparticipatie alleen. De belangrijkste bronnen zijn het onderzoek naar het functioneren van veiligheidsnetwerken van Terpstra e.a. uit 2004, het WRR onderzoek naar buurt- en wijkgericht beleid uit 2005 en het onderzoek van Hurenkamp en anderen over burgerinitiatieven uit 2006 en enkele artikelen specifiek over veiligheidsgerelateerde burgerparticipatie (van Terpstra, 2008, Van Stokkom, 2008, Scholte, 2008).

Terpstra en Kouwenhoven (2004) beschrijven het feitelijk functioneren van veiligheidsnetwerken, waar burgers als zodanig en op verschillende manieren deel van uitmaken. De WRR (2005) beschrijft wijk- en buurtgericht werken. Het activeren van burgers, burgerparticipatie en veiligheid zijn deelonderwerpen. Het rapport gaat over verschillende vormen van burgerparticipatie, namelijk ook gericht op andere zaken dan veiligheid zoals bijvoorbeeld onderwijs en kinderopvang. Hurenkamp (2006) beschrijft de nieuwste vorm van burgerparticipatie, burgerinitiatieven: initiatieven die daadwerkelijk van burgers afkomstig zijn, een sociale doelstelling hebben, zonder winst oogmerk zijn en los van of op afstand van bestuur en professionals tot stand zijn gekomen. Deze omvatten initiatieven gericht op leefbaarheid tot aan initiatieven gericht op solidariteit. Veiligheid is slechts een aspect van leefbaarheid.

De verwachting is, dat een aanzienlijk deel van de bevindingen uit genoemde onderzoeken over kenmerken van burgerparticipatie op een ruimer vlak dan veiligheid alleen ook van toepassing zullen zijn op burgerparticipatie op het vlak van veiligheid. Hetzelfde geldt voor bevindingen met betrekking tot burgerinitiatieven. Daarnaast zal het onderzoek naar veiligheidsnetwerken inzicht opleveren in kenmerken van de samenwerking met

en relatie tot andere partners van burgers. Aangezien het binnen dit onderzoek over burgerparticipatie gaat, is de relevantie van andere partijen in de veiligheidsnetwerken afhankelijk van de relevantie voor de burgerparticipatie. Met andere woorden: kenmerken van burgerparticipatie en kenmerken van die aspecten van een veiligheidsnetwerk, die impact kunnen hebben op de burgerparticipatie worden geselecteerd. Op die manier ontstaat een conceptueel kader met op basis van eerder onderzoek te verwachten kenmerken en aandachtspunten per thema voor het empirisch onderzoek naar het functioneren van burgerparticipatie.

3.2 Kenmerken netwerk

Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid maakt over het algemeen onderdeel uit van een veiligheidsnetwerk, waarin diverse partijen gezamenlijk een integrale aanpak van de onveiligheidsproblemen beogen. De wijze van ontstaan en hoe het initiatief daartoe is verlopen heeft invloed op het functioneren van het netwerk. Motieven en onderlinge verhoudingen uit de beginfase kunnen nog lang doorwerken. Netwerken die ontstaan uit lokale initiatieven lijken meer kans van slagen te hebben dan van bovenaf opgelegde netwerken (Terpstra e.a., 2004, WRR, 2005). Motieven voor het opzetten van een veiligheidsnetwerk kunnen positief of negatief van aard zijn. Het maakt verschil uit of samenwerking gezocht wordt om tot een effectievere aanpak te komen of dat zij gezocht wordt om interne problemen op te lossen zoals gebrek aan capaciteit.

De verwachting is dat een positieve motivatie gunstiger zal zijn voor het goed functioneren van het netwerk dan een negatieve (Terpstra e.a., 2004). Burgers nemen meestal het initiatief tot burgerparticipatie naar aanleiding van aanhoudende of plotseling toegenomen overlast en/of criminaliteit in hun directe woonomgeving of andere maatschappelijke problemen. Politie of gemeente meestal op basis van de responsabiliseringsstrategie (Scholte, 2008 en Hurenkamp, 2006).

Bij de vorming van een veiligheidsnetwerk moet minimaal sprake zijn van overeenstemming over de urgentie van problemen en de noodzaak tot samenwerking. Bovendien moeten alle partijen ervan overtuigd zijn dat die samenwerking winst zal opleveren (Terpstra e.a., 2004). Daarnaast zijn de onderlinge verwachtingen en vooroordelen tussen partijen van belang. Burgers hebben ten opzichte van professionals vaak een veel minder dominante plaats. Professionals hebben over het algemeen meer deskundigheid, informatie, ervaring, status en definitiemacht (Terpstra, 2008). Soms valt de daadwerkelijke inbreng van burgers tegen en hebben professionals vooroordelen over de waarde van de inbreng van burgers: ze zouden on-

deskundig, op de honderd vierkante meter voor hun eigen deur en teveel op gezelligheid gericht zijn. (Scholte, 2008). Soms zijn burgers eenvoudig bang om zelf op te treden of vinden dit bij uitsluiting een taak van de politie.

De positie van burgers en ondernemers is echter ook niet makkelijk omdat zij geconfronteerd worden met een grote variëteit aan verwachtingen van de diverse professionals over de rol die zij dienen te vervullen. Die kan variëren van ogen en oren zijn tot daadwerkelijk optreden. Professionals hebben ook de neiging burgers een rol te geven van quasi professional, terwijl burgers vooral ingeschakeld zouden moeten worden op basis van hun eigen perspectief (Terpstra e.a., 2004: 286-288).

Kenmerken netwerk

Aandachtspunten

- Wijze van ontstaan
 - Top down of bottom up
 - Positieve of negatieve motivatie
- Condities voor netwerkvorming
 - Oorspronkelijk doel en mate van consensus hierover
 - Wederzijdse vooroordelen en verwachtingen

3.3 Kenmerken samenwerking

In de feitelijke samenwerking is van belang in hoeverre de samenwerking tussen partijen formeel dan wel informeel geregeld is. Formele vormen van samenwerking hebben te maken met het schriftelijk vastleggen van afspraken, bijvoorbeeld in een samenwerkingsconvenant of door bijvoorbeeld een bepaalde vorm van burgerparticipatie op te nemen in beleidsstukken. Dergelijke schriftelijke documenten worden vaak door hoger leidinggevenden binnen de betrokken organisaties ondertekend. Daardoor zijn de afspraken geborgd en kunnen partijen elkaar en hun eigen organisaties gemakkelijker op het nakomen van afspraken aanspreken. Vaak is sprake van een vergaderstructuur. Regelmatig bijéénkomen en vergaderen is een waarborg voor enige continuïteit van de samenwerking.

Of dat vergaderen een formeel dan wel informeel karakter heeft hangt echter af van de wijze van vergaderen. Formeel betekent structureel werken met agenda, notulen, besluiten- en actielijsten, waarin wordt vastgelegd, wie welke taak op zich neemt en op welke termijn gaat uitvoeren met welk beoogd resultaat. Daarnaast een voorzitter die toezicht houdt op het nakomen van die afspraken. Tenslotte is het oprichten van een stichting,

waardoor een burgerproject een rechtspersoon wordt en meestal gewerkt wordt met sponsors ook een vorm van formalisering (Dupont, 2006: 43).

Bij vergaderingen met een meer informeel karakter daarentegen kan het bijvoorbeeld zo zijn dat er vooral veel gepraat wordt. Er worden geen besluiten genomen en slechts vage afspraken gemaakt over wat er moet gebeuren. Dan wordt niet duidelijk wie wanneer wat gaat doen, waardoor hier ook geen toezicht op is en men niet verder komt. Overigens hoeft dat niet. Indien informele afspraken gebaseerd zijn op onderling vertrouwen is het mogelijk dat deze toch snel en flexibel worden nagekomen zonder formele waarborgen. Informalisering van de samenwerking vormt voor partners binnen een veiligheidsnetwerk een belangrijke strategie om een antwoord te vinden op de deels van buitenaf opgelegde spanningen en dilemma's.

De ruimte die zo gecreëerd wordt, maakt het mogelijk om het werk te laten voldoen aan algemene richtlijnen en verantwoordingscriteria en het tegelijk af te stemmen op specifieke, locale omstandigheden (Terpstra e.a., 2004: 57-59). Daadkracht en doelgerichtheid van het veiligheidsnetwerk worden bevorderd door deze informele samenwerking. Daartoe behoren intensieve en persoonlijke relaties tussen de deelnemers, een groot onderling vertrouwen en frequente informatie-uitwisseling. Ook bestaat de informaliteit uit een hele flexibele organisatie en aanpak en een sterke probleemgerichtheid, waardoor bureaucratie en eindeloos vergaderen vermeden wordt (Terpstra e.a., 2004: 268).

Bij de feitelijke samenwerking is het belangrijk dat partijen de veiligheidsproblemen, die zij gezamenlijk willen gaan aanpakken, goed analyseren alvorens zij tot een aanpak overgaan. Vervolgens ligt de kracht van een veiligheidsnetwerk in het kunnen toepassen van een mix van zeer uiteenlopende instrumenten en werkwijzen. De werkwijze kan variëren van de inzet van preventieve instrumenten tot aan de inzet van repressieve middelen en combinaties daarvan. Het gaat om verschillende vormen van toezicht, repressie, sancties en alternatieve sancties, bestuurlijke preventie en handhaving, beïnvloeding van de gelegenheidsstructuur door infrastructurele maatregelen, fysieke en ruimtelijke maatregelen, voorlichting, hulpverlening, recreatieve activiteiten en het versterken van de sociale samenhang (Terpstra e.a., 2004: 129-137).

Daarbij moeten partijen ervoor waken, dat de verschillende toegepaste middelen elkaar niet tegenwerken (Terpstra e.a., 2004: 271). Daarnaast kunnen niet alle soorten veiligheidsproblemen op lokaal niveau aangepakt worden. Vooral het soort problemen, dat bij een goed uitgevoerde buurtgerichte aanpak alleen maar verschuift naar een andere buurt, behoeft kennelijk een grootschaliger aanpak en zou door beleid en uitvoering op een hoger niveau moeten worden aangepakt. De impuls daartoe zou vanuit een lokaal veiligheidsnetwerk kunnen komen (WRR, 2005: 73).

Kenmerken samenwerking

Aandachtspunten:

- Formele of informele samenwerking
- Mate van samenwerking
- Mate van overeenstemming over probleemaanpak
- Werkwijze en instrumenten

3.4 Kenmerken regie en coördinatie

De mogelijkheden om van bovenaf een bepaalde wijze van uitvoering af te dwingen zijn bij veiligheidsnetwerken beperkt. Dit heeft ermee te maken dat partijen ieder hun eigen visies en belangen kennen, dat een centrale hiërarchische lijn of gezagsrelatie ontbreekt, dat partijen deels onderling afhankelijk zijn, deels autonoom en deels een privaat karakter hebben. Sturing van netwerken heeft te maken met keuzes van waarden en met het gebruik van macht. Beleid via samenwerkingsverbanden en netwerken heeft te maken met keuze uit moeilijk met elkaar verenigbare waarden zoals: samenwerking tegenover concurrentie, openheid tegenover geslotenheid, beheersing tegenover flexibiliteit en verantwoording tegenover effectiviteit (Terpstra e.a., 2004: 64,65).

Regie en coördinatie van lokale veiligheidsnetwerken wordt meestal bij de gemeente oftewel het stadsdeel neergelegd, omdat deze immers formeel verantwoordelijk is voor het integrale lokale veiligheidsbeleid. De regierol van de gemeente of stadsdelen is vaak gebrekkig. Daarvoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen. Onder andere door gebrek aan een éénduidige visie met betrekking tot de aanpak van veiligheidsproblemen. Daarnaast interne verkokering en fragmentatie waardoor vertegenwoordigers in de netwerken afspraken binnen hun eigen organisatie bij bijvoorbeeld andere diensten niet kunnen afdwingen. Tenslotte is sprake van discrepantie tussen de gemeentelijke cultuur van beleidsmatig denken en handelen en de meer op praktische daden gerichte cultuur van bijvoorbeeld burgers, buurtregisseurs en ondernemers. Een duidelijke visie, over hoe gemeentes en/of stadsdelen invulling moeten geven aan hun regierol ontbreekt (Terpstra e.a., 2004: 271-275).

Deelnemers aan veiligheidsnetwerken oordelen over het algemeen zeer positief over de inzet en betrokkenheid van de individuele politiemedewerker, maar constateren ook dat afspraken met de politieorganisatie soms moeizaam worden nagekomen. Ook is sprake van een veranderde houding van de politie; doordat de politie zich is gaan richten op kerntaken en prioriteitstelling vaak bepaald wordt door prestatieafspraken, trekken individuele medewerkers zich terug uit bijvoorbeeld coördinerende taken.

Ook wordt energie gestoken in voorlichting met betrekking tot wat de politie wel en niet meer doet. De nagestreefde deelname van burgers en ondernemers aan veiligheidsnetwerken steunt echter in belangrijke mate op zekerheid in achtervang door de politie; onzichtbaarheid en onbereikbaarheid door responsabilisering is contraproductief.

Ook binnen burgerprojecten zelf is sprake van enige vorm van leiderschap. Bij burgerparticipatie door lager of middelbaar opgeleide burgers is meestal sprake van een charismatisch leider, die op autocratische wijze leiding geeft (Hurenkamp e.a., 2006). Vooral burgerparticipatie met naar verhouding meer lager opgeleiden behoeft ondersteuning en stimulans van professionals, zeker als de noodzakelijke contacten met overheidsinstanties geregeld moeten worden.

Bij burgerparticipatie door hoger opgeleide burgers is vaker sprake van besluitvorming door een democratisch collectief. Hoger opgeleide burgers weten meestal op eigen kracht de noodzakelijke contacten te leggen met de overheid. De competenties die nodig zijn voor het verwerven van een goede maatschappelijke positie met bijbehorend inkomen zijn in wezen dezelfde als men behoeft voor het succesvol opzetten en draaien van een burgerproject (Hurenkamp e.a., 2006).

Het functioneren van een veiligheidsnetwerk is deels afhankelijk van de positie van de afzonderlijke actoren. Problemen in het netwerk hebben soms te maken met de zwakke positie van de vertegenwoordiger binnen zijn eigen organisatie, die veroorzaakt kan zijn door bijvoorbeeld de nadruk op behalen van meetbare doelen uit prestatiecontracten en het afrekenen op resultaten (Terpstra e.a., 2004: 61, 62). In het bijzonder bij de politie zijn doelstellingen uit prestatiecontracten over het algemeen gebaseerd op indicatoren van repressie en niet van preventie. Bij burgerparticipatie gaat het echter vaak om preventie (WRR, 2005). Vanuit deelnemende organisaties moet sprake zijn van voldoende steun voor doelstellingen, werkwijze en gemaakte afspraken van het netwerk.

Concreet betekent dat steun vanuit de leiding, inpasbaarheid in beleid en steun vanuit niet deelnemende onderdelen van de organisatie. Die steun kan overigens alleen gegeven worden als de organisatie door de vertegenwoordiger goed geïnformeerd wordt over het reilen en zeilen van het netwerk. Vertegenwoordigers van organisaties in netwerken hebben verder behoefte aan voldoende discretionaire bevoegdheid of zelfs mandaat om binnen een gegeven kader afspraken te kunnen maken. De wijze waarop zij vervolgens binnen de eigen organisatie verantwoording moeten afleggen over toezeggingen en afspraken binnen het netwerk moet passen bij de werkwijze van het netwerk. Noodzakelijk is verder tenminste enige overeenkomst van en aansluiting tussen het beleid van de verschillende bij het netwerk betrokken organisaties (Terpstra e.a., 2004: 269).

Kenmerken regie en coördinatie

Aandachtspunten:

- Coördinatie en regie (verhouding politie-gemeente)
- Besluiten bij consensus of veto
- Verhoudingen binnen organisaties
- Verhoudingen tussen organisaties

3.5 Kenmerken informatie-uitwisseling

Een betere informatie positie is een van de hulpbronnen, die de deelnemers aan een veiligheidsnetwerk winst oplevert. Een betere informatiepositie maakt uiteraard een gericht en dus effectiever aanpak mogelijk. Binnen netwerken vindt frequent informatie-uitwisseling plaats. Vaak gaat het om vertrouwelijke informatie, waaronder persoonsgebonden informatie. De regels met betrekking tot welke informatie aan wie verstrekt mag worden verschillen echter per sector. De regels worden soms genegeerd of zo ruim mogelijk geïnterpreteerd om informatieverstrekking toch mogelijk te maken.

In het kader van effectiviteit acht men verruimde interpretatie en situationele toepassing van de regels legitiem. Daarnaast past het in de informele sfeer van vertrouwen. Men vertrouwt erop dat tegenover informatie geven informatie krijgen staat en dat de ander geen misbruik of oneigenlijk gebruik van de informatie zal maken. De informatie-uitwisseling verloopt vaak mondeling, tussendoor en in directe persoonlijke contacten (Terpstra e.a., 2004: 285,286). Met name politie en justitie zijn daadwerkelijk terughoudend in het verstrekken van persoonsgegevens aan burgers of ondernemers. Daarnaast geldt hetzelfde voor sommige welzijnsinstellingen met het verstrekken van informatie aan politie of justitie: zij zijn bang dat “klikken” over hun cliënten aan de opsporingsinstanties de vertrouwensband met hun cliënten verstoort, waardoor ze geen hulp meer kunnen verlenen. Politie en justitie zijn niet terughoudend bij informatie-uitwisseling met instanties (Terpstra e.a., 2004: 173-176).

Verschillende studies wijzen op de rol van machtsverschillen in veiligheidsnetwerken. Met name de politie zou de neiging hebben de lokale samenwerking te overheersen vanwege het beschikken over meer informatie en deskundigheid op het vlak van veiligheid en het niet accepteren van afhankelijkheid van anderen in de aanpak van veiligheidsproblemen. Burgers zouden de visie van de politie vaak niet ter discussie durven stellen en uitvoering aan de politie overlaten als het erop aan komt. Een te groot overwicht van de politie of andere partijen kan een bedreiging vormen voor het streven naar een integrale aanpak. Overigens zouden de machtsverschil-

len vooral aan het begin van de samenwerking bepalend zijn en na verloop van tijd meer nivelleren (Terpstra e.a., 2004: 55,56). Gevaar van machtsmisbruik door professionals kan voorkomen worden door professionals te verplichten draagvlak onder burgers te creëren en ze met eigen voorstellen te laten komen (Van Stokkom, 2008).

Kenmerken informatie-uitwisseling

Aandachtspunten:

- Deskundigheid en expertise van partijen
- Frequentie en soort informatie-uitwisseling
- Wijze van informatie-uitwisseling

3.6 Kenmerken democratische controle

Bij burgers speelt de vraag hoe representatief de burgers zijn voor hun achterban. Vooral de maatschappelijk zwakkere groepen zijn in de veiligheidsnetwerken ondervertegenwoordigd of afwezig. Over het algemeen zijn de actieve burgers beter opgeleid, in het bezit van een koopwoning en ontbreken lager opgeleiden, jongeren en leden van etnische groeperingen (Terpstra, 2008 en Scholte, 2008). De beperkte representativiteit heeft consequenties: als sprake is van verschillende opvattingen over problemen tussen bevolkingsgroepen kan éézijdige representatie van één bevolkingsgroep ertoe leiden dat de opvattingen van niet vertegenwoordigde bevolkingsgroepen niet aan bod komen.

Dat brengt enerzijds de legitimiteit van actieve bewoners als vertegenwoordigers van de bewoners van een buurt en/of wijk in het geding, anderzijds ook die van met deze vertegenwoordigers samenwerkende overheidspartijen. Het tegemoet komen aan de wensen van de ene groep kan tot ontevredenheid van de andere groep leiden (Terpstra e.a., 2004: 279). Die andere bevolkingsgroep kan zich daardoor uitgesloten voelen of een en ander kan feitelijk leiden tot uitsluiting. Ook kan die andere bevolkingsgroep het gevoel krijgen dat zij achtergesteld worden of zelfs dat zij de schuld van alles krijgen. Dat kan leiden tot polarisatie tussen bevolkingsgroepen (Terpstra e.a., 2004). Bij zelfbeheer en zelfredzaamheid bestaat kans op uitsluiting van groepen burgers die als risico beschouwd worden (Terpstra, 2008).

In achterstandsbuurten, waar de behoefte aan burgerparticipatie het grootst is, zijn de burgers juist vaak moeilijk te mobiliseren. Voldoende capaciteit bij politie en justitie om wetten en regels daar overtuigend te kunnen handhaven is onontbeerlijk. Pas als burgers de overtuiging hebben dat de politie haar werk doet en kan doen wordt burgerparticipatie minder eng.

In dat soort buurten vreest men immers voor represailles en vertrouwen in adequaat optreden door met name de politie kan deze angsten enigszins temperen. (WRR, 2005) Lukt het burgers te activeren, dan wil ik er nogmaals op wijzen, dat buurtnetwerken positieve effecten hebben op onveiligheidsgevoelens en hetzelfde geldt voor vertrouwen in de buurt (WRR, 2005 en Boers, 2008).

Bij een betrokkenheid van vele partijen bij een lokale aanpak van onveiligheid zijn de eigen bijdragen van de afzonderlijke partijen vaak moeilijk te traceren waardoor het gevaar ontstaat dat niemand meer verantwoordelijk is voor het eindresultaat. Complexiteit, ondoorzichtigheid en het informele karakter van veiligheidsnetwerken bemoeilijken het verantwoording afleggen naar de diverse organisaties en over het netwerk als geheel. Bij deelnemende burgers is over het algemeen helemaal geen sprake van verantwoording afleggen naar hun achterban, terwijl in het algemeen ook geen sprake is van representativiteit, waardoor hun vertegenwoordiging van de overige bewoners een soort democratisch gehalte zou krijgen.

Het aangaan van een directe relatie door stadsdeelambtenaren met een vertegenwoordiging van burgers uit een bepaalde buurt zal het democratische gehalte alleen bevorderen als die groep burgers representatief is voor de buurtbewoners. Aangezien dit vaak niet het geval is en het afleggen van verantwoording over het totale functioneren van een veiligheidsnetwerk inclusief de deelnemende burgers gebrekkig is, ondermijnt burgerparticipatie eerder het democratische gehalte en verzwakt het de positie van stadsdeel en gemeenteraad (Terpstra e.a., 2004: 277).

Het ontstaan van afhankelijkheidsrelaties met private partijen kan deze een voordeelpositie opleveren tegenover bijvoorbeeld niet deelnemende private partijen, die wel getroffen worden door de veiligheidsaanpak. Dat brengt de legitimiteit van alle partijen in het geding. Mogelijkheden voor verantwoording aan en controle door de gemeente of stadsdeelraad is gering vanwege de deeltaak in zo een veiligheidsnetwerk, gebrek aan informatie en door het streven naar directe interactie tussen burgers en ambtenaren. Bemoeienis van burgers met beleid en uitvoering op lokaal niveau lijkt democratisering, maar betekent dat het afleggen van publieke verantwoording moeilijker wordt (Terpstra e.a., 2004: 275-279).

Vaak wordt bij het streven private partijen te betrekken bij een veiligheidsnetwerk een bredere doelstelling gehanteerd. Burgerparticipatie aan een netwerk gericht op verbetering van de leefbaarheid kan minder beladen zijn dan een netwerk gericht op veiligheid, maar betekent wel een verving van de doelstellingen. Achter zulke brede doelstellingen kunnen verschillen van mening en verborgen agenda's schuil gaan. Die deelbelangen kunnen weer gemeente of politie als deelnemers aan het netwerk en hoeders van het algemeen belang een negatief imago opleveren. Bovendien leveren verborgen agenda's en weggemoffelde belangentegenstellingen een

risico op voor vervroegd ineenstorten van het netwerk (Terpstra 2004: 279-280).

Tegenwoordig beschikken meer partijen dan de politie alleen over mogelijkheden om vormen van handhaving, controle en dwang toe te passen. Omdat soms zelfs private partijen daarvoor ingezet worden roept dit vragen op over waarborgen en regels daarvoor en wie toezicht daarop houdt. Toepassing door de politie van zero tolerance aanpak kan werkwijzen van andere partners ondermijnen, die meer op sociale samenhang en cohesie gericht zijn (Terpstra, 2004, 281-283).

Kenmerken democratische controle

Aandachtspunten:

- Mate van representativiteit actieve burgers
- Wijze van verantwoording afleggen
 - Naar eigen achterban
 - Naar democratisch gekozen organen

3.7 Samenvatting

De belangrijkste kenmerken uit eerder onderzoek van burgerparticipatie voor wat betreft het veiligheidsnetwerk, waarvan zij deel uitmaken wijzen op een neiging tot informele samenwerking ter overbrugging van verschillen in cultuur, werkwijze en doelstellingen. Ondanks gedeeltelijke consensus wordt samenwerking mogelijk als er tenminste sprake is van winst aan hulpbronnen. Eén van de belangrijkste hulpbronnen betreft informatie. Binnen de netwerken worden de onderling afwijkende regels met betrekking tot informatie-uitwisseling vaak ruim geherinterpreteerd en vindt informatie-uitwisseling vooral plaats op basis van vertrouwen en in persoonlijke contacten.

Burgers en ondernemers hebben andere uitgangspunten dan professionals, maar wel behoefte aan steun van die kant. Verschillende soorten burgerparticipatie behoeven verschillende soort ondersteuning van overheid en politie. Gebrekkige representativiteit van de actieve burgers voor hun achterban brengt de legitimiteit van alle betrokken partijen in het geding en zorgt eerder voor een verzwakking van het democratische gehalte. De regiefunctie over het gehele veiligheidsnetwerk lijkt onvoldoende ingevuld door de gemeente en waar de politie eerder vaak de coördinatie op zich nam, lijkt deze zich tegenwoordig eerder uit de functie terug te trekken waardoor sturing waarschijnlijk een probleem is.

4 Burgerparticipatie in de regio Amsterdam-Amstelland

4.1 Stand van zaken en context

Gedurende de inventarisatie van burgerprojecten binnen de politieregio Amsterdam-Amstelland valt vooral op, dat burgerparticipatie een flexibel gegeven is. Burgerprojecten komen en gaan en variëren van heel kleinschalig (enkele burgers betrokken), middelgroot (tientallen burgers betrokken) tot regiobreed (driehonderd betrokken burgers). De initiatiefnemers kunnen de burgers zelf zijn, de overheid, semi-overheid of een combinatie daarvan. Veiligheid is slechts één van de thema's waarop burgerparticipatie gericht kan zijn. Er zijn vele burgerprojecten die op een groter thema zoals leefbaarheid gericht zijn en toch direct invloed hebben op veiligheid. Burgerprojecten kunnen variëren van volstrekt informeel tot relatief formeel afgekaderd. Burgerprojecten zomaar tellen levert hier een vertekend beeld op, wat enige correctie behoeft.

Er zijn traditionele vormen van burgerparticipatie die wijd verbreid zijn met name bewonersoverleggen/ buurtbeheergroepen/wijkplatforms, die nagenoeg elke buurt heeft. Er zijn soorten burgerparticipatie zoals een buurtschouw, die in de meeste buurten worden uitgevoerd. Er zijn soorten burgerparticipatie zoals overlastdonatie, waarvan de beleidsstukken reeds aangeven, dat ze in de gehele regio worden ingevoerd, de exacte stand van zaken echter moeilijk te achterhalen is. Dan zijn er nog projecten zoals buurtbemiddeling (bij burenruzie), die regiobreed zijn ingevoerd of zelfs landelijk zoals Meld Misdaad Anoniem. Exacte aantallen zijn moeilijk te geven en leveren wederom mogelijk een vertekend beeld op. Daarom worden hier geen aantallen genoemd maar wordt slechts aangegeven regiobreed of landelijk.

Tenslotte is de overheid en met name de politie op vele manieren bezig om het contact met burgers aan te halen. Soms worden deze bezigheden door respondenten genoemd als vormen van burgerparticipatie en houden zij verband met andere vormen van burgerparticipatie, terwijl ze strikt genomen niet onder de definitie van burgerparticipatie vallen. Om een compleet beeld te geven, mogen zij echter niet ontbreken. Zo geeft de regiopolitie Amsterdam-Amstelland tegenwoordig korpsbreed intensieve voorlichting aan burgers, waarin burgers inzicht verschaft wordt in en begrip bijgebracht wordt voor de politie en voor wat burgers zelf kunnen doen. Deze cursus wordt korpsbreed door buurtregisseurs aan burgers gegeven. Het is een vanuit de politie ingezet middel om burgers meer begrip bij te brengen voor de werkwijze van de politie, beter te laten samen werken met de politie en meer betrokken te maken bij veiligheid. In de cursus

zitten onder andere discussiedelen, praktijkdelen, wetskennis, en excursies naar de centrale meldkamer van de politie.

De blik in de keuken van de politie geeft de burgers veel aha-momenten, de cursus wordt volgens de buurtregisseurs als zeer positief ervaren. Met name het praktische deel, burgers worden dan meegenomen naar het politie sportterrein, waar praktijksituaties gesimuleerd worden en burgers gaan optreden als politieambtenaren. Ze ervaren dan hoe het is om heel snel een beslissing te moeten nemen met weinig informatie en ontwikkelen op deze wijze meer begrip voor de mogelijkheden en onmogelijkheden van politiewerk. Vrijwel alle in het kader van dit onderzoek telefonisch geïnterviewde buurtregisseurs refereerden aan de burgercursus, waren daar zeer enthousiast over en zeiden dat de burgers dat ook waren.

Aan wijkteam Admiraal de Ruitersweg is inmiddels een variant gehouden; een jongerencursus. Het betreft hier voorlichting, maar de connectie met burgerparticipatie is dat buurtregisseurs deze cursus bijvoorbeeld gebruiken om de buurt te activeren, de samenwerking met hun sleutelburgers te verbeteren of om zeer negatief gestemde burgers op andere gedachten te brengen. Zo zijn er in het kader van toezicht ook enkele politieprojecten, die gericht zijn op de burger, maar onder dienstverlening vallen en niet onder burgerparticipatie.

Hierna zullen de aangetroffen soorten burgerparticipatie per categorie beschreven worden, waarna afsluitend het aangetroffen beeld geschetst wordt van burgerparticipatie op het vlak van veiligheid in Amsterdam. In de bijlagen één en twee zijn twee tabellen opgenomen, die respectievelijk een overzicht geven van aangetroffen burgerprojecten per categorie en per stadsdeel en gemeente.

4.2 Toezicht

De overheid, in het bijzonder de politie, is met name voor de opsporing van strafbare feiten en informatie over bijvoorbeeld overlast in de openbare ruimte, afhankelijk van de informatie van burgers. Traditioneel krijgen de politie, stadsdeel en gemeente via aangiften en meldingen, informatie binnen van individuele burgers. Daarnaast kunnen in concrete strafzaken individuele burgers als getuige gehoord worden. Die informatiestroom vanuit burgers kan echter om verschillende redenen terug lopen. Door onder andere beperkte capaciteit van de politie en prestatiecontracten worden prioriteiten gesteld. Daardoor worden aangiften zonder opsporingsindicatie in principe terzijde gelegd en krijgen sommige meldingen geen vervolg, omdat andere meldingen voorrang genieten bij het verdelen van de schaarse capaciteit.

Als burgers echter het gevoel krijgen, dat de overheid onvoldoende of zelfs niets doet met hun aangiften en meldingen, kan de aangifte- en meldingsbereidheid teruglopen, waardoor de informatiepositie van de overheid verslechtert.¹⁹ Daarnaast kan het zo zijn, dat burgers uit angst voor represailles afzien van een officiële getuigenverklaring, omdat ze dan ingevolge ons strafrechtelijk systeem met naam en toenaam bij de verdachte bekend zouden worden.

Ook kan het gebeuren, dat door onvoldoende contacten met de bevolking en daardoor onvoldoende informatie over wat er werkelijk speelt, misstanden pas door de overheid ontdekt en aangepakt worden als de zaak al uit de hand gelopen is. Verder kan het instellen van een centraal telefoonnummer, zoals bij de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, door startproblemen en een vertraagde afhandeling bij burgers de indruk wekken, dat bellen zinloos is. Tenslotte is het beter om te voorkomen dat pas na afloop van een door de overheid opgezet project duidelijk wordt, wat burgers daarvan vinden, vooral als het negatief is.

Vanuit de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland draaien vanuit het oogpunt van dienstverlening een aantal projecten, gericht op verhoging van de aangifte –en meldingsbereidheid. Het project service aan melders bijvoorbeeld, dat met ingang van 1 januari 2008 voor het hele regiokorps Amsterdam-Amstelland van toepassing is. In dit project is het de bedoeling dat burgers bij elke niet spoedeisende melding een telefonische terugkoppeling krijgen van de politie over wat er met hun melding gedaan is. Op die manier wordt de meldingsbereidheid verhoogd, het vertrouwen in de politie bevorderd en onveiligheidsgevoelens verminderd.

Ook is het korps aan het onderzoeken hoe de politie internet kan gebruiken om actiever met burgers te communiceren. Binnen de politie is één functionaris met een netwerk van geïnteresseerden voortdurend bezig internet te scannen op zaken die voor de politie van belang kunnen zijn. Er wordt bijvoorbeeld nagedacht over zaken, die meer gaan in de richting van internetcommunicatie met burgers en mee gaan doen in forums, zoals YouTube en Hyves.

Toezicht projecten, zijn burgerprojecten waarin burgers op een georganiseerde wijze ten behoeve van de overheid informatie inwinnen en doorgeven. Als burgers die informatie inwinnen zonder noemenswaardige handelingen en indien relevant aan gemeente en/of politie doorgeven, is sprake van passief toezicht. In Amsterdam zijn achtereenvolgens een viertal begeleidingscommissies (ook wel klankbordgroep genoemd), het inmiddels landelijke project Meld Misdaad Anoniem, een bewonerslogboek project, een buurtthermometer project en een ogen en oren project aange troffen.

¹⁹ De meldingsbereidheid lag in de politieregio Amsterdam-Amstelland op 34%, terwijl deze landelijk ligt op 39% volgens de Politie monitor Bevolking 2006.

Actief toezicht houdt in dat burgers actief handelingen verrichten om informatie te verwerven en aan de politie doorgeven. Scholte denkt dan aan burgerwachten, groepen bewoners, die door de wijk surveilleren en bij het aantreffen van incidenten en of verdachten de politie waarschuwen²⁰. Toezicht houden betekent bij burgerwachten echter ook het zelf aanspreken bij ongewenst gedrag, of de attentie daarop vestigen door voorlichting te geven, het melden van kapot straatmeubilair, het zelf netjes houden van de straat rondom een afvalcontainer en eventueel aan het einde van de dag aan de overheid rapporteren van alle aangetroffen bijzonderheden.

In Amsterdam gevonden: verschillende vormen van burgertoezicht door ouders gericht op de jeugd, een plan om twintigers toezicht te laten houden op overlastgevende jeugd, een afval container adoptieplan in de bestrijding van de verloedering van buurten, een tweetal werkloosheidsprojecten, waarin jongeren ingezet worden voor toezicht en een kleinschalig politie-burger project, waarin de burgers voorlichting geven over de fietsoverlast en de politie handhaaft.

In dit kader is de moeite van het vermelden waard, dat de politie ook in incidentele gevallen samenwerkt met toezichthoudende burgers, bijvoorbeeld in het kader van demonstraties. Een goed voorbeeld daarvan was de scholieren orde dienst tijdens de landelijke scholierendemonstratie in november 2007, uitgeroepen door het Landelijk Actie Comité Scholieren (LAKS). De eerste, wilde staking door scholieren liep uit op rellen, ook in Amsterdam. Toen vervolgens, later die week, door het LAKS een officiële demonstratie werd aangekondigd op vrijdag 30 november 2007, kwam het LAKS met een eigen ordedienst. Deze ordedienst is vervolgens door de politie geïnstrueerd over de aanpak. Opmerkelijk was de jonge leeftijd van de scholieren orde dienst, gemiddeld 15 jaar. Deze officiële demonstratie in Amsterdam is vrij rustig verlopen, mede dankzij de eigen orde dienst en de goede afstemming met de politie (Korpskrant regiopolitie Amsterdam-Amstelland, 29-11-2007).

Voorbeelden passief toezicht (8x)

Begeleidingscommissie (4x)

Er zijn diverse voorbeelden van passief toezicht gevonden, waarin burgers de overheid informatie verstrekken over hun bevindingen met betrekking tot een concreet project. Een begeleidingscommissie, bestaande uit uitsluitend een groep omwonenden, bestaat bijvoorbeeld in de Fannius Scholtenbuurt rond een drugsgebruikersruimte. Die gebruikersruimte is voortgekomen uit een burgerinitiatief ter bestrijding van drugsoverlast en is bedoeld voor de tien a vijftien 'vaste junks' uit de buurt. Via tweemaandelijks contact met betrokken professionals kan de begeleidingscommissie namens de

²⁰ Omschrijving van Scholte van toezicht in zoverre aangepast, dat politie vervangen is door overheid.

omwonenden aangeven wanneer en waar de ruimte eventueel toch voor overlast zorgt, waardoor passende maatregelen genomen kunnen worden.

In Oud West zijn een aantal klankbordgroepen, samengesteld uit bewoners, actief, die informatie en hun mening geven over de uitvoering van een aantal projecten. In de Transvaalbuurt is vanwege aanhoudende drugsproblematiek, recentelijk door de centrale stad Amsterdam besloten de Vliegende Brigade in te zetten voor de aanpak van overlast door gokken, drugs en in mindere mate jeugd. Het gaat dan om toezicht op straat door stadstoezichthouders in combinatie met veldwerkers. Daarvoor komt ook een begeleidingscommissie, waaraan tenminste één bewoner en één ondernemer uit de buurt deel moeten gaan nemen. Vermoedelijk zijn er veel meer soortgelijke begeleidingscommissies actief en worden ze regelmatig beëindigd en opgericht vanwege einde en begin van een project.

Meld Misdaad Anoniem (1x)

De stichting Meld Misdaad Anoniem (MMA) is in 2002 in Amsterdam begonnen als pilot project van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing. Het is gebaseerd op het crimestoppers concept, dat in diverse landen zoals Engeland en de Verenigde Staten, succesvol wordt toegepast. In oktober 2003 werd op basis van de succesvolle resultaten van de pilot door de ministers van justitie en binnenlandse zaken besloten dat het project moest worden voortgezet als structurele en landelijke voorziening.

MMA exploiteert een meldlijn, waarop burgers volstrekt anoniem informatie kunnen doorgeven met betrekking tot misdrijven, die ze met vermelding van eigen naam en toenaam niet zouden durven geven, bijvoorbeeld uit angst voor represaille maatregelen. MMA geeft de informatie vervolgens door aan de betrokken opsporingsinstantie, die naar aanleiding van de informatie een nader onderzoek kan instellen. MMA doet op deze wijze een appel op burgers om bij te dragen aan het tegenhouden van criminaliteit, het voorkomen van misdrijven en het beperken van de schadelast door misdrijven. Op deze wijze helpt MMA aan het tegengaan van criminaliteit en verhoging van burgerparticipatie daaraan.

Bewonerslogboek project (1x)

In de Transvaalbuurt binnen stadsdeel Oost Watergraafsmeer klagen burgers al jaren over structurele drugsgerelateerde overlast en jeugdoverlast. Geen enkele aanpak leek te werken en het vertrouwen van de burger in adequaat overheidsoptreden leek alleen maar af te nemen, gezien het zeer beperkte aantal meldingen van overlast. Politie en stadsdeel trachten aan bewoners duidelijk te maken, dat zij onvoldoende basis hebben voor harder optreden als er nauwelijks meldingen van overlast binnen komen en zij de overlast dus niet met harde feiten kunnen staven. Ook is het moeilijk om

een efficiënte en effectieve aanpak te realiseren als door onvoldoende meldingen de informatiepositie over wat er concreet mis is ontbreekt.

Daarom is door het stadsdeel voor de bewoners van de Transvaalbuurt een logboek gecreëerd, waarin zij concrete, door hen gesignaleerde, overlastsituaties kunnen vastleggen met vermelding van dag, datum en tijdstip. Op deze wijze wordt het doen van meldingen vergemakkelijkt en hoopt men dit te stimuleren. Inge vulde logboeken kunnen worden ingeleverd bij het stadsdeel, wat op die manier meer zicht krijgt op de mate van overlast en gericht actie kan (laten) ondernemen.

Buurthermometers (1x)

Het project is opgezet door het stadsdeel Oud Zuid vanwege onder andere de problemen met overlast en intolerantie door jeugd in de Diamantbuurt eind 2005, begin 2006. Het stadsdeel heeft een groep geformeerd van ongeveer twintig buurtbewoners, die gemiddeld eens per één a twee maanden gebeld worden door een stadsdeelmedewerker belast met jeugd. De stadsdeelmedewerker vraagt naar de stand van zaken met betrekking tot de jeugd. De bedoeling is dat bewoners signaleren of de jongerenoverlast weer toeneemt. Bewoners geven ook uit eigen beweging zaken door.

De ervaringen met deze werkwijze zijn positief. Meerdere keren kon juist door de informatie van de thermometers, vroegtijdig ingegrepen worden en verdere groei van problemen voorkomen worden. Dat laatste in het bijzonder als de buurtthermometers zelf contact opnemen vanwege een gesignaleerd opkomend probleem. Halfjaarlijkse bijeenkomsten en rondjes door de buurt bevorderen de samenwerking van alle partijen.

Aandachtspunten waren de representativiteit (onder de buurtthermometers vrijwel geen allochtonen en jongeren), dat de methode arbeidsintensief is, dat bij het werven van buurtthermometers echt op de afgesproken criteria geselecteerd moet worden (representatief en actief of goed op de hoogte in de buurt) en dat continuïteit belangrijk is. Nieuwe incidenten, crises hebben zich niet voorgedaan, mocht dit in de toekomst toch gebeuren dan is het via de buurtthermometers mogelijk snel de situatie te kunnen peilen en aan te pakken.

Ogen en oren project (1x)

Binnen het wijkteam van Leijenberglaan heeft gedurende de kermis op het Stadionplein, vanaf 29 maart t/m 9 april 2007, een door één van de projectleiders geïnitieerd project ogen en oren gedraaid. De ervaring leert, dat deze kermis ieder jaar gepaard gaat met veel overlast en criminaliteit. Voor een adequate aanpak hiervan was het nodig de meldingsbereidheid van burgers te stimuleren en ervoor te zorgen dat hierop sneller dan normaal gereageerd kon worden. Door gebrek aan personeel en vanwege het voorrang verlenen aan spoedeisender meldingen, kan namelijk niet in alle ge-

vallen direct iets gedaan worden met nietspoedeisende meldingen van burgers aan de politie. Dit werkt demotiverend voor burgers, die het gevoel krijgen, dat de politie toch niets doet. Bovendien zorgt de geldende procedure voor verwerking en doorgeven van niet spoedeisende meldingen door de centrale meldkamer voor vertraging.

Via een bewonersbrief zijn alle bewoners van het Stadionplein geattendeerd op de kermis en gevraagd alle verdachte omstandigheden direct door te geven aan het centrale telefoonnummer van de politie, waarbij werd toegezegd, dat de politie hier snel op zou reageren. Daarnaast zijn een groep betrokken ondernemers en enkele actieve bewoners, gemobiliseerd. Ten behoeve van allen werd een speciaal 06 nummer geactiveerd, waarop de speciale groep gedurende de kermis hun meldingen konden doorgeven. Met de meldkamer werd afgesproken, dat alle kermis meldingen, die daar binnen kwamen, in afwijking van de normale procedure, direct zouden worden doorgegeven aan het speciale 06 nummer. Aan het politiebureau werd capaciteit geregeld, zodat hier direct op meldingen ingespeeld kon worden. De aanpak was succesvol, heeft interventie door de politie mogelijk gemaakt alvorens zaken uit de hand lopen en ervoor gezorgd, dat een aantal bezoekers, die zich schuldig maakten aan strafbaar gedrag, direct konden worden aangehouden.

Voorbeelden van actief toezicht (14x)

Buurtouders (5x)

Een variant op de Marokkaanse buurtvaders, waarbij buurtbewoners surveilleren in de middag en avonden op plaatsen in de buurt, waar sprake is van overlast door hangjongeren. In de Spaarndammerbuurt was gedurende ongeveer tien jaar een groep buurtouders actief, voornamelijk van autochtone afkomst, die surveilleerden op drie pleinen. Hier was sprake van nauwe samenwerking met de politie, briefing en debriefing op het politiebureau en gebruik van politieporto's. Onder de deelnemende ouders bevonden zich een vader en zijn dochter, waardoor het project de naam buurtouders kreeg in plaats van buurtvaders.

Er waren ongeveer veertien buurtouders, heel gemêleerd samengesteld, gemengd Marokkaans, Turks en Nederlands. Binnen dit project ontstonden echter problemen doordat de buurtouders verder gingen dan het uitoefenen van relationele controle. Er ontstonden steeds conflicten, waarbij de politie de buurtouders moest ontzetten. Een en ander heeft uiteindelijk geleid tot opheffing van de groep buurtouders. Wel is men bezig een nieuw project buurtouders op te zetten met een andere groep buurtbewoners en in een aangepaste vorm, geïnitieerd door stadsdeel en politie gezamenlijk.

In Osdorp zijn er plannen voor toezicht door omwonenden van een school op een schoolplein in de middag en avonden na schooltijd in ver-

band met overlast door hangjeugd aldaar. Diverse omwonenden hebben zich reeds bij de school opgegeven als vrijwilliger en door het stadsdeel is reeds een sociaal beheerder als projectleider aangewezen. Echter het project vindt voorlopig geen doorgang vanwege het uitvallen van één van de initiatiefnemers. In stadsdeel Bos en Lommer is een groep ouders/bewoners bezig met beheer en toezicht in speeltuinen.

In stadsdeel Geuzenveld houden speeltuinmoeders toezicht op de speeltuinen, zodat de kinderen daar veilig kunnen spelen en overlast door oudere jeugd kan worden tegen gegaan. In datzelfde stadsdeel is men ook bezig voor de buurten 3 en 4 een multicultureel samengestelde groep buurtouders te formeren, volgens de uitdrukkelijke wens van het stadsdeel, dat ze geen uitsluitend Marokkaanse buurtvaders wilden hebben.

Jongvolwassenen toezichtteam (1x)

Amsterdam Zuidoost kent een overwegend zwarte bevolking, kinderen bereiken vaak al op jongere leeftijd dan autochtonen hun volwassen lengte en voorkomen. Omdat de overlast hier veelal drugsgerelateerd is en in Zuidoost veelvuldig straatroven gepleegd worden door zulke minderjarigen, kan zo een groep hangjeugd behoorlijk intimiderend overkomen.

Binnen stadsdeel Zuidoost wordt gewerkt aan een plan voor toezicht op de overlastgevende hangjeugd in Gaasperdam. In dat kader heeft één van de wijkcoördinatoren een vijftal jonge mannen (twintigers) vanuit zijn eigen netwerk geselecteerd, die bereid zijn samen met hem een plan van aanpak te maken. De bedoeling is dat deze mannen, zelf afkomstig uit Gaasperdam, de hangjeugd gaan aanspreken op locatie. De verwachting is, dat deze jonge mannen, gemakkelijker contact krijgen met de hangjeugd omdat ze de achtergronden kennen en begrijpen. Dit zal ze helpen bij het aanspreken en toezicht houden op de jongeren. De wijkcoördinator geeft de voorzet, door een concept plan van aanpak op papier te zetten en de jonge mannen gaan er vervolgens een concreet plan van maken. De verwachting is, dat er in de eerste maanden van 2008 een plan ligt en de mannen van start kunnen gaan.

Adoptieplan afvalcontainers (4x)

In sommige wijken en buurten in Amsterdam blijven bewoners hardnekkig hun vuil op straat zetten in plaats van in de containers. Verkeerd aangeboden vuilnis gaat al gauw over straat zwerven en de ervaring leert, dat anderen het slechte voorbeeld gaan volgen. Daardoor kan een negatieve spiraal ontstaan in de richting van verloedering, overlast en uiteindelijk criminaliteit.²¹ Een grote groep bewoners van de Indische buurt ergerde zich aan het vuilnisprobleem en was bereid om daar iets aan te doen.

²¹ De zogenaamde broken windows theorie.

Sinds de grote najaarsschoonmaak in de Indische Buurt in 2004, is het voor de bewoners van Zeeburg door het stadsdeel mogelijk gemaakt voor bewoners om één of meer afvalcontainers te adopteren. De bewoner wordt dan verantwoordelijk gesteld voor het onderhouden van de container en de omgeving eromheen. Hierdoor houden zij toezicht en gaan zij andere bewoners ook aanspreken op het niet op de juiste wijze deponeren van hun vuilnis. Eventuele meldingen door deze bewoners bij het stadsdeel krijgen voorrang en worden dezelfde dag afgehandeld. De bewoners worden door het stadsdeel voorzien van de nodige middelen en het stadsdeel organiseert ook een aantal keren per jaar bijeenkomsten van de adoptiebewoners, wat de sociale cohesie in de buurt weer ten goede komt. In juni 2007 waren er al 120 adoptiebewoners in de Indische Buurt en hebben de stadsdelen de Baarsjes, Bos en Lommer en Amsterdam Noord het project ook ingevoerd (Bentayeb en Kalkan, 2007:14).

Schoolwacht (1x)

Op het Amsterdamse Sweelinck College zijn in maart 2008 zestien leerlingen uit de derde klas begonnen met een schoolwacht. Ze houden toezicht op andere leerlingen gedurende de pauzes. Ze treden op bij conflicten tussen medeleerlingen en zien erop toe dat schoolplein en aula schoon blijven. Ze zijn voor de andere leerlingen herkenbaar door het dragen van een felblauwe jas, waarop op de achterkant “schoolwacht” staat. Daarmee kunnen ze aan toekomstige werkgevers laten zien dat ze maatschappelijk betrokken zijn.

Dit schoolwachtersproject is een proef waar tien Nederlandse scholen aan deelnemen. Het Sweelinck College is de tweede middelbare school die deelneemt. De proef wordt gefinancierd door het ministerie van onderwijs en gaat mede over het trainen van sociale vaardigheden, beleefdheid en actief burgerschap. Als deze proef succesvol is, wordt landelijke invoering overwogen (Trouw, 10-03-2008).

Southwatch: toezicht door werkloze jongeren (1x)

South Watch is een jongeren preventieteam. Het gaat om een leerwerktraject voor jongeren uit heel Amsterdam, die volledig uitgevallen zijn in de zin van schoolverlaters zonder diploma, geen werk en soms ook geen huisvesting. De jongeren krijgen een stage vergoeding, moeten tussen de 17 en 23 jaar oud zijn en ingeschreven staan als werkzoekende bij de Dienst werk en inkomen (DWI). Doelstelling is, door preventieve aanwezigheid op straat de veiligheid en leefbaarheid in stadsdeel Oud-Zuid te bevorderen. Daarnaast biedt South Watch aan deze jongeren de mogelijkheid om werkervaring op te doen, waardoor hun kansen op de arbeidsmarkt vergroot worden.

De jongeren surveilleren in de straten en parken van Zuideramstel, met name de Pijp en het World Trade Center (WTC). De jongeren uit het team inventariseren klachten van buurtbewoners en melden die aan de betrokken instanties, ze ondersteunen bij activiteiten in buurthuizen en speelplaatsen, spreken jongeren aan op verkeerd gedrag en letten op auto- en woninginbraken ([www.smartmoves](http://www.smartmoves.nl)). Omdat het gaat om jongeren, die volledig uitgevallen zijn en het project begint bij het aanleren van basisvaardigheden, zoals een normaal dagritme terug krijgen, is de preventieve werking de eerste tijd altijd vrij beperkt. Dat neemt wel toe naarmate de tijd vordert en dan vervullen deze jongeren ook een signalerende functie naar het stadsdeel.

Met ingang van 1 januari 2008 is het project opgeheven, vanwege het niet kunnen selecteren van geschikte jongeren door DWI. Mochten op enig moment wel voldoende jongeren beschikbaar komen voor dit leerwerktraject, dan behoort een doorstart van het project tot de mogelijkheden.

R4team: toezicht door werkloze jongeren: (1x)

Het Ri4team is in 1992 opgestart door de politie vanwege veelvuldige overlast en criminaliteit in het De Mirandabad. Doel is enerzijds de veiligheid en leefbaarheid in en rondom het De Mirandabad bevorderen en anderzijds het begeleiden en toekomstperspectief bieden aan 14 tot 16 jongeren, waarbij maatschappelijke uitval dreigt. De jongeren, voorheen onder regie van Maatwerk en vanaf 2006 onder regie van DWI, worden tegen een gering salaris, 6 maanden in de zomerse periode, ingezet als toezichthouders in en rond het De Mirandabad. Ze moeten in Amsterdam woonachtig zijn, ingeschreven als werkzoekende bij de DWI en tussen de 16 en 23 jaar oud.

Door het team wordt toezicht gehouden in het zwembad ter voorkoming van agressie en incidenten, gecontroleerd op alcohol- en drugsgebruik, op glippers²² en beschadigingen van het hek. Bij slecht weer wordt in de omgeving van het zwembad toezicht gehouden op inbraakgevoeligheid bij auto's en woningen. Op drukke dagen wordt naast het Ri4team een beveiligingsbedrijf ingezet, waarmee wordt samengewerkt. De samenwerking met de politie is inmiddels beperkt tot een adequate rugdekking, in geval van een noodmelding door het team komen zij direct. Uit de evaluaties blijkt dat de aanwezigheid van het Ri4team bijdraagt aan de veiligheid in het zwembad (www.smartmoves.nl).

Fietsproject (1x)

Naar aanleiding van een buurtonderzoek, gehouden door studenten van de politieopleiding, kwam naar voren dat veel bewoners van Middenmeer in Watergraafsmeer overlast ondervonden van het gedrag van fietsers. Het

²² Een *glipper* is iemand die het zwembadterrein 'binnenglijpt' zonder te betalen; zonder toegangskaartje.

ging onder andere om het fietsen over de stoep door bewoners, waar andere bewoners dan weer last van hadden. De buurtregisseur van de betrokken buurt zag hierin een aanleiding om daartegen op te treden en wel samen met bewoners.

Vanuit de reguliere buurtbeheergroep zijn een drietal burgers bereid gevonden mee te werken. Zij hebben eind 2006 samen met de buurtregisseur onderzocht welke vormen van fietsoverlast er waren, op welke locaties en bedacht wat ze er aan konden doen. Ze komen ieder kwartaal bijéén en bedenken concrete acties, zoals het gezamenlijk verspreiden van een folder en geven van voorlichting. In oktober 2007 zijn aansluitend door de politie drie actiedagen gehouden. Tijdens de eerste twee dagen zijn fietsers gewaarschuwd door de politie. Tijdens de derde dag zijn er bekeuringen uitgeschreven. Het project loopt nog steeds. Het loopt nu ongeveer een jaar en aangrenzende buurten hebben ook belangstelling voor de aanpak.

4.3 Relationeel toezicht

Dat burgers interpersoonlijke relaties gebruiken om informele sociale controle op ongewenst gedrag als overlast en criminaliteit uit te oefenen, is op maatschappelijk niveau de afgelopen decennia sterk afgenomen. Enkele projecten proberen de verloren relationele controle weer op te bouwen door in buurten en straten de relaties weer op te bouwen.

Binnen de Marokkaanse gemeenschap zijn vele initiatieven aange troffen gericht op relationele controle van name de eigen jeugd. Meest bekend en gekopieerd zijn de Marokkaanse buurtvaders, er is echter veel meer zoals de projecten vaders voor vaders, de stichting kind en omgeving, parkeerwacht door jongeren en de scooterbrigade.

Meer autochtone burgerinitiatieven zijn de “bakkie” projecten en het voorbeeld van de woongroep Foyer. Van iets oudere datum zijn twee straatregelprojecten, gericht op het terugbrengen van een soort buurtetiquette en vrij nieuw zijn de portiek- en straatportiers, waarin kinderen toezicht gaan houden en relationele controle uitoefenen.

Een tweetal projecten waarin de politie samen met burgers problemen aanpakt, respectievelijk tegengaan van het laat op straat hangen door te jonge kinderen en tegengaan van overlast van een studentenflat. Eén project, waarin de politie tracht het contact met de moslim gemeenschap te verbeteren en invloed uit te oefenen op de wijze waarop sleutelfiguren vanuit de Marokkaanse gemeenschap weer relationele controle uitoefenen op hun eigen achterban.

Tenslotte een drietal projecten die hoofdzakelijk gericht zijn op leefbaarheid, maar allen een veiligheidsaspect hebben, respectievelijk een

huiskamerproject, de Bastiongroep en de Ambonpleingroep. Hier kom je mogelijkheden en onmogelijkheden tegen van het door versterken van de sociale cohesie bevorderen van veiligheid.

Voorbeelden van relationeel toezicht (36x)

Woongroep Foyer (1x)

Bewoners van de woongroep Foyer, een voorziening voor licht verstandelijk gehandicapten in het stadsdeel Bos en Lommer, werden gepest en bedreigd door jeugd uit de buurt. De bewoners zijn voorlichting gaan houden op scholen in de buurt over de Foyer met als resultaat, dat het pesten en bedreigen ophield.

“Bakkie” projecten (3x)

In de Transvaalbuurt zijn buurtbewoners in het kader van het project “bakkie in de buurt” gaan koffiedrinken op plaatsen, waar sprake is van overlast van met name jeugd, al dan niet in combinatie met drugs gerelateerde overlast. Dit is daar slechts enkele keren geprobeerd en was weinig succesvol.

Verder heeft een project *bakkie in de tuin* gedraaid op de Westelijke eilanden, bij de Westerdoksdijk in 2002. Bewoners kregen gemeenschappelijke tuingronden, waar ze zelf tuintjes in mochten onderhouden. Eén van die tuinen werd gekozen als hangplek door Marokkaanse jeugd om te blowen en daar kwamen weer vernielingen en dus overlast uit voort. Op voorstel van de toenmalige buurtregisseur gingen buurtbewoners op de tijden, dat jeugd in de tuinen ging rondhangen, daar gezamenlijk koffiedrinken. Dit bleek reuze gezellig, waardoor zich steeds meer buurtgenoten aansloten. Aangezien de jongeren iedere keer op de bewoners stuitten, vertrokken ze weer en kwamen na twee weken helemaal niet meer terug.

Een soortgelijk project is de *10 buurttafels* uit stadsdeel Zeeburg. Een groep autochtone Nederlanders, heeft zich hard gemaakt voor plaatsing van grote buurttafels door heel Zeeburg, zodat burens daar met elkaar in gesprek kunnen komen.

Marokkaanse buurtvaders (6x)

Marokkaanse vaders surveilleren in groepjes in de avonden door de wijk en spreken met name de Marokkaanse jeugd aan op hun gedrag. Daarnaast gaan zij als aanspreken niet helpt op huisbezoek bij Marokkaanse ouders. Ze functioneren als vraagbaak voor de Marokkaanse gemeenschap, treden bemiddelend op bij klachten tussen buurtbewoners en melden kapot straatmeubilair bij het stadsdeel. Ook worden buurtfeesten georganiseerd en wordt gesurveilleerd bij evenementen.

De eerste groep Marokkaanse buurtvaders, de buurtvaders Overtoomse veld, zijn in Amsterdam ontstaan naar aanleiding van de rellen op het August Allabléplein in 1998, waarbij Marokkaanse jongeren zich mas-

saal keerden tegen de politie. Deze allereerste groep buurtvaders draait inmiddels al meer dan 10 jaar (De Jong en de Haan, 2000). Binnen het wijkteamgebied van het wijkteam August Allabléplein is een tweede buurtvadergroep actief, de buurtvaders Staalmanplein, actief vanaf 2005.

Het oorspronkelijke initiatief kwam vanuit de Marokkaanse gemeenschap zelf en is in diverse andere wijken gestimuleerd vanuit stadsdeel en/of politie. In Amsterdam Noord zijn drie relatief kleine groepen Marokkaanse buurtvaders, respectievelijk in de Vogelbuurt, de van der Pekbuurt en in Tuindorp Nieuwendam, aangestuurd door buurtregisseurs en/of opbouwwerkers. In de Transvaalbuurt is een groep zogenaamde *contactvaders*, die aangestuurd worden door projectleiders van streetcornerwork.

En Nu Iets Positiefs (ENIP) en Karam (2x)

ENIP is ontstaan na aanleiding van de rellen tussen Marokkaanse jongeren en de politie op het August Allebéplein in 1998 vanuit de wens iets te doen aan de negatieve beeldvorming over Marokkaanse jongeren. Het oorspronkelijke initiatief is opgezet door de buurtvaders Overtoomse veld, de toenmalige buurtregisseur van politie van die buurt, jongerencentrum Oportuna, SAC-Amstelslad en enkele bedrijven waaronder Albert Heijn, filiaal August Allebéplein.

Ze zetten samen een project op, waarin probleemjongeren op vrijwillige basis spullen opknappen en vervolgens naar Marokko brengen voor gebruik aldaar door minder bedeeden. Op deze manier zouden de jongeren werkervaring op kunnen doen, een positieve kant van zichzelf kunnen laten zien en iets kunnen doen voor mensen in Marokko die deze goederen hard nodig hebben. Het eerste project onder deze noemer werd opgezet en uitgevoerd met harde kern jongeren in 2000 en was een succes. Inmiddels zijn deze projecten van ENIP een structureel gebeuren en worden gefinancierd door sponsoring en subsidies van stadsdelen en gemeente Amsterdam.

Karam is een soortgelijk project uit de Amsterdamse Bos en Lommer, opgezet door een burger en inmiddels substantieel onderdeel van de stichting Connect initiatieven, die uit Karam is voortgekomen²³. Ook hier worden door probleemjongeren goederen opgeknapt en naar Marokko gebracht, Karam wordt voor het merendeel gesponsord.

Vaders voor vaders (1x)

Een initiatief vanuit de Marokkaanse vaders uit stadsdeel Bos en Lommer uit oktober 2007. Naar aanleiding van de problemen met Marokkaanse jongeren in het stadsdeel Slotervaart, willen de Marokkaanse vaders uit stadsdeel Bos en Lommer voorkomen dat in hun buurt een soortgelijke situatie

²³ Zie voor meer informatie paragraaf 5.4 de case study Connect initiatieven stadsdeel Bos en Lommer

gaat ontstaan. Ze willen informatie uitwisselen met de politie en stadsdeel. Ze willen met elkaar praten als één van hun zonen iets uitgehaald heeft en ervoor zorgen dat er bij arrestatie onmiddellijk confrontatie met de ouders komt. Krachten bundelen en elkaar zo veel mogelijk op de hoogte houden is het doel. Ze willen meer dan uitsluitend een burgerwacht van op straat surveillerende vaders. Zij zullen bijéén komen in een ruimte van de Stichting Connect Initiatieven en beginnen met een themadag, waarin ze alle hulpverlenende instanties uit Bos en Lommer zullen uitnodigen om te leren hoe zij hun zonen het beste in toom kunnen houden (Salomons, 27-10-2007).

De stichting "Kind en Omgeving" (1x)

Deze stichting werd opgericht door enkele Marokkaanse ouders kort na de incidenten rondom de Hofstad groep en de moord op Theo van Gogh. Aanleiding was de verontrusting onder Marokkaanse ouders omtrent hun jeugd en de angst voor slechte invloeden van buitenaf. Eén van de schrikbeelden van deze ouders is dat hun kinderen een voorbeeld nemen aan het gedrag van jongeren uit Amsterdam West. In de school de Schalmij komen de kinderen en ouders op zaterdag en zondag ochtend bij elkaar.

Hier wordt onderwijs gegeven in omgangsnormen en vormen, Koranstudie en gymnastiek en soortgelijke zaken. Ook de buurtregisseur van de politie heeft daar enkele keren voor de klas gestaan en is interactief met de kinderen bezig geweest. Gevolg is een verbeterd contact met de Marokkaanse gemeenschap, waardoor het gemakkelijker is leden van die gemeenschap aan te spreken. Bovendien zijn hieruit uitnodigingen over en weer voortgekomen. Politie werd uitgenodigd deel te nemen aan de Iftar en de jeugd is uitgenodigd voor een bezoek aan het wijkteam Remmerderplein. Het betrekken van andere wijkteammedewerkers bij deze contacten heeft daarnaast op de werkvloer bij de politie gezorgd voor een houdingsverandering. Er is sprake van een zeer gunstig effect op wederzijds begrip.

Jongeren parkeerwacht (1x)

Stichting Connect Initiatieven organiseerde in 2007 in samenwerking met de buurt, ondernemers, politie en moskee een veiligheidsproject met jongeren uit Bos en Lommer rondom moskee Badr in de Willem Leevendstraat. Op donderdag 13 september 2007 begon de ramadan. In moskee Badr kunnen maximaal 1782 mensen terecht. Met name gedurende de feestelijkheden rondom ramadan zit de moskee vol en is sprake van (parkeer)overlast rondom de moskee. Om de overlast te beperken en spanningen tussen bewoners en moskeegangers te voorkomen, werd een parkeerwacht geformeerd. Jongeren regelden dat bezoekers van de moskee hun auto op de juiste plek parkeren en dat buurtbewoners, winkelend publiek en moskeegangers in harmonie met elkaar omgingen.

Scooterbrigade (1x)

Een initiatief van de stichting Connect Initiatieven, dat draait in het stadsdeel Bos en Lommer. In de Bos en Lommer is sprake van naar verhouding veel allochtone jeugd en overlast daarvan. De stichting Connect Initiatieven tracht het overlastgevend op straat hangen tegen te gaan. Daarvoor is een groep allochtone jongeren uit de Bos en Lommer ingezet. Ze rijden op scooters door de buurt en halen hangjongeren van straat, die zich lopen te vervelen of lopen te klieren en brengen ze naar het activiteitscentrum van de stichting Connect Initiatieven, waar ze kunnen biljarten, dvd's kijken of computerspelletjes spelen.

In dit activiteitscentrum zijn hulpverleners aanwezig en kunnen jongeren desgewenst ook praten over en/of geholpen worden met bijvoorbeeld het verkrijgen van een stageplaats of het aflossen van schulden. Algemeen bekend is immers, dat allochtonen jongeren en met name die van Marokkaanse afkomst naar verhouding meer moeite hebben dan autochtonen jongeren bij het vinden van een stageplaats en/of werk. Stichting Connect heeft ongeveer dertig jongeren gecoacht voor deze scooterbrigade, die weten hoe ze andere jongeren moeten aanspreken en begeleiden. Zij kunnen vervolgens hangjongeren zelf gaan coachen en hen vragen toe te treden tot de scooterbrigade.

Straatregelproject Spaarndammerbuurt (1x)

In de Spaarndammerbuurt werd in de zomer van 1999 buurtbewoner Mark Breunis doodgeschoten, omdat hij opmerkingen had gemaakt over het asociale rijgedrag van twee jongens op een scooter. Amper een jaar later werd bekend dat een veertienjarig zwakbegaafd meisje al in 1998 herhaaldelijk door een groep allochtonen jongeren uit de buurt was misbruikt. Enkele actieve bewoners richtten vervolgens de werkgroep jeugd en veiligheid op met de bedoeling het verslechterde leefklimaat in de buurt te keren. Het stadsdeel ondersteunde dit initiatief door er een project van te maken en de inzet van een professioneel adviesbureau, bureau BC&O Advies, te financieren.

Voor drie problematische pleinen in de buurt werden ambassadeurs gezocht, bewoners met een goed netwerk, die door vele bijeenkomsten met zo veel mogelijk groepen buurtbewoners, moesten komen tot het opstellen van tien gezamenlijke gedragsregels. Deze werden uiteindelijk in het najaar 2003 gepresenteerd tijdens een grote braderie en een voetbaltoernooi voor de jongeren uit de wijk. Om tot naleving van de gedragsregels te komen, werd het straatregelproject verbonden met, in het geval van de Spaarndammerbuurt, toezicht op naleving van de regels door buurtouders en overdracht van het project aan buurtbeheer.

Straatregelproject Osdorp (1x)

In Osdorp keerden de bewoners van de Hertingenstraat na een ingrijpende renovatie in het kader van stadsvernieuwing terug naar hun woningen. In plaats van een betere woonomgeving bleek de verloedering groter dan ooit tevoren en de sfeer grimmiger. In het najaar van 2002 werd daarom door enkele actieve bewoners, het stadsdeel en de corporaties een grote leefbaarheidsdag georganiseerd. Bewoners gaven aan, dat de in het kader van stadsvernieuwing beloofde speeltoestellen en straken er nu eindelijk eens moesten komen, dat er een ontmoetingsplek voor vrouwen moest komen en een stekkie voor de jeugd. De laatste grote wens was beter gedrag op straat.

In samenwerking met het wijkopbouworgaan, kerk en buurtwerk Osdorp werden de gevraagde voorzieningen gerealiseerd, gerund door vrijwilligers, hetgeen de sociale cohesie en het afnemen van vandalisme en agressie bevorderde. Met het verdwijnen van de ergste overlast, leek een straatregelproject meer kans van slagen te hebben. Stadsdeel Osdorp lanceerde in de zomer van 2003 een dergelijk project en gaf het bureau BC&O Advies de opdracht tot uitvoering. Voor drie straten werden ambassadeurs gezocht. Bewoners met pit en contacten in de buurt. Deze moesten bijéenkomen organiseren met buurtbewoners en samen met hen komen tot het formuleren van 10 gedragsregels. Deze zouden dan in juni 2004 door het stadsdeel aan de bewoners gepresenteerd worden tegelijk met het startsein voor een grote schoonmaakactie (kennisnetwerk Amsterdam, 2004).

Bastion groep (1x)

In Osdorp staat het flatcomplex het *Bastion*, dat recentelijk in het kader van stadsvernieuwing geheel gerenoveerd is. In het flatgebouw wonen veel allochtonen met veel kinderen en jeugd. Toen deze jongeren weer terug kwamen na de vernieuwing van dit gebouw, ontstond al vrij snel een situatie van antipathie; de veelal allochtone jongeren kregen een negatief stempel. In reactie daarop hebben een aantal jongeren uit het Bastion bewust initiatieven ontplooid om hun negatieve imago onder de overige bewoners te veranderen. Hierbij hebben zij hulp gekregen van de complexbeheerder.

Zij organiseren allerlei zaken, zoals begeleiding voor broertjes en zusjes tijdens het spelen. Dit heeft een positief sneeuwbaaleffect in de wijk gehad. Men is gaan inzien dat 'Marokkanen niet alleen maar hangen'. Nu zitten er – op uitnodiging van de sociaal beheerder van stadsdeel Osdorp – ook twee jongens van deze groep in het interimoverleg.²⁴ Tot genoegen van het stadsdeel, loopt het project nog steeds. De jongens worden heel serieus genomen en hun initiatieven hebben veel positieve effecten. Een recent initiatief van de jongens is het creëren van een ruimte voor jong en oud waar

²⁴ Een interimoverleg is een naar aanleiding van stadsvernieuwing door stadsdeel Osdorp geformeerd bewonersoverleg, zie verder onder beleidsadvisering.

men elkaar kan ontmoeten voor koffie, thee, een praatje, een huiswerkklas en andere activiteiten.

De Ambonpleingroep (1x)

In de Indische buurt is sinds 2006 de Ambonpleingroep actief. Aanleiding was de enorme mate van overlast, die bewoners van en rondom het Ambonplein ondervonden van hangjeugd en drugs op het plein. Naar aanleiding van de aanhoudende klachten van bewoners werd een bewonersavond gehouden door de wethouder. Deze heeft tegen de bewoners gezegd, dat ze zelf ook iets moeten gaan doen. Hierop is de Ambonpleingroep opgericht door zes bewoners en één ondernemer van het Ambonplein; twee blanke mannen en drie blanke vrouwen, één Surinaamse jongen en de Egyptische snackbareigenaar. Die laatste heeft zich inmiddels terug getrokken uit het initiatief.

September 2006 hebben ze een groot buurtfeest georganiseerd. Het feest was een succes, maar werd helaas na afloop overschaduwd door steekincident op het plein, ten gevolge waarvan een bewoner overleed. Dit incident werd vervolgens in de pers breed uitgemeten, waardoor het succes van het buurtfeest naar de achtergrond verdween. De Ambonpleingroep liet zich niet ontmoedigen en heeft daarna nog een gezamenlijk suikerfeest en Iftar georganiseerd en eind 2007 een midwinterdroomtocht. De Ambonpleingroep is overwegend blank, maar weet bij de uitvoering van de feesten ook de allochtone bewoners te betrekken, bijvoorbeeld voor het klaarmaken van eten.

Huiskamerproject (1x)

Naast burgerprojecten gericht op veiligheid of met een veiligheidsaspect, is met name binnen Amsterdam sprake van een zeer grote hoeveelheid dergelijke projecten en initiatieven, die in eerste instantie gericht zijn op verbetering van de sociale cohesie binnen buurten en daarmee de leefbaarheid. Veelvuldig werd er door respondenten op gewezen, dat leefbaarheid niet los staat van veiligheid en leefbaarheidprojecten altijd een effect hebben op de veiligheid. In dat kader past onderhavig project.

In Osdorp werd ongeveer tien jaar geleden een huiskamer project opgezet, dat nog steeds voortduurt en de sociale cohesie en dus leefbaarheid en veiligheid ten goede komt. Elke vrijdag komen op de Kickert-School in Osdorp ongeveer tachtig mensen van diverse afkomst bij elkaar. Initiatiefneemster is een bewoonster die vond dat de buurt te weinig binding met elkaar had. Dit project krijgt geen subsidie van de gemeente. Het wordt begeleidt door een sociaal werkster en tevens wordt de ruimte door de gemeente gefinancierd. De sociaal beheerder van het stadsdeel treedt eventueel op als intermediair met het stadsdeel.

Portiekportiers (4x)

In Osdorp worden reeds enige jaren in het kader van stadsvernieuwing in etappen diverse woonblokken gesloopt en vervangen door nieuwbouwcomplexen. Na oplevering daarvan en terugkeren van de bewoners trad veelal in een rap tempo verloedering op met bijvoorbeeld ernstige vervuiling van de gezamenlijke portieken. Het stadsdeel heeft hiervoor contact gezocht met de stichting de Bakkerij, die samen met de kinderen uit het nieuwbouwcomplex buurtonderzoek heeft gedaan, waaruit bleek dat iedereen zich aan bovenstaande ergerde en de jeugd veelal de schuld kreeg. Hieruit is het idee ontstaan van de portiekportiers.

Kinderen (basisschoolleeftijd) worden in uniform gestoken en houden wekelijks of zelfs dagelijks inspectie van portiek en aangrenzende straat en spreken andere bewoners aan op ongewenst gedrag. Ze worden opgeleid door de stichting de Bakkerij en “werken” onder leiding van de complexbeheerder van de woningbouwvereniging. De eerste pilot begon in Osdorp op 1 juli 2006. Inmiddels is het project uitgebreid naar nog twee flats in Osdorp en één in Zuidoost. In Zuidoost betreft het een bestaand flatcomplex, waar begonnen is met portiekportiers na grondige renovatie en het installeren van bewakingscamera's in alle portieken.

De portiekportiers daar gaan elke woensdagmiddag onder leiding van de huismeester, aangesteld door de woningbouw, vuil prikken en buurtbewoners aanspreken op hun gedrag. Positieve effecten van deze aanpak zijn, dat de kinderen zelf ophouden met vervuilen en vernielen en sprake is van een positieve uitstraling op hun naaste omgeving. Bovendien vertellen betrokken stadsdeelmedewerkers en buurtregisseurs in zowel Osdorp als Amsterdam Zuidoost, dat hierdoor de ouders toegankelijk zijn geworden (Korpskrant politie Amsterdam-Amstelland, 2007).

Straatportiers (2x)

Aanleg van een grote, nieuwe, openbare speelstrook voor twee basisscholen in Osdorp en de wens bij voorbaat vernieling en vandalisme te voorkomen. Op initiatie van het stadsdeel en door inschakeling van de stichting de bakkerij is gekozen voor het installeren van straatportiers, met het doel om de speelstrook ten behoeve van beide scholen en de wijk schoon, heel en veilig houden. De kinderen van groep 8 gaan vanuit de school toezicht houden op de speelstrook.

Elke week hebben 4 straatportiers de taak de speelstrook schoon, heel en gezellig te houden. Zij zijn gehuld in een rood tenue en hebben een directe lijn met de wijkbeheerders van het stadsdeel, zodat wat zij opmerken aan vernieling en vervuiling ook daadwerkelijk aangepakt wordt. Eerst nam alleen de Johanneschool deel aan het project, inmiddels heeft de naburige school de Globe zich ook aangesloten. Hoewel de kinderen alleen surveilleren tijdens de pauzes in schooltijd, is het project in alle opzichten

geslaagd. De speelstrook blijft behouden en kinderen leren spelenderwijs eigen verantwoordelijkheid te nemen en anderen aanspreken op gedrag, wat weer een positieve uitstraling heeft op hun omgeving (www.debakkerij.org).

OK-punten (3x)

De politieregio Amsterdam-Amstelland wil de burger graag meer betrekken bij veiligheid. In dat kader werd in 2005 een prijs in het leven geroepen om goede ideeën van derden te belonen. Het idee “Veilige Havens” won in oktober 2005. Doelstelling van het project is bevorderen van sociale cohesie en verminderen van onveiligheidsgevoelens door het creëren van veilige plaatsen bij ondernemers, waar slachtoffers van een misdrijf of anderszins bang geworden burgers opgevangen worden door een ondernemer. Die ondernemer heeft daarvoor een speciale training ondergaan gericht op opvang van slachtoffers en effectief doorverwijzen.

De OK-punten zijn gekoppeld aan de politie meldkamer, waardoor snel en adequaat handelen vanuit de politie gewaarborgd is. Het idee is vergelijkbaar met de OK-punten in Rotterdam van de stichting Meld Geweld. Aangezien er al 200 van dergelijke OK-punten zijn in Rotterdam wordt met de stichting meld geweld samengewerkt. Het eerste OK-punt in Amsterdam werd juni 2007 geopend in de Amsterdamse Pijp in het Okura Hotel. Inmiddels zijn er nog twee OK-punten bij gekomen in de Pijp en één in Slotervaart (www.politie-amsterdam-amstelland.nl).

Retteketet op tijd naar bed (2x)

In de kinderrijke Kolenkitbuurt in stadsdeel Bos en Lommer is één van de problemen dat kinderen veel te laat op straat blijven spelen. Een aantal bewoners wilde daar – op een leuke manier – iets aan doen. De buurtregisseur heeft dit initiatief opgepakt en is samen met twee basisscholen en de betrokken burgers tot het volgende plan gekomen. Twee weken aan het begin van het school jaar en twee weken tijdens de examenperiode zullen buurtregisseur en buurtmoeders kinderen aanspreken en naar huis sturen als zij na 20.30 uur nog op straat zijn. Op die manier hopen ze, dat de norm, dat kinderen op tijd naar bed moeten, ook de rest van het schooljaar beter nageleefd gaat worden. In het gebied van wijkteam Houtmankade zijn plannen voor een soortgelijk project, een buurtmoederproject. Het gaat dan vooral om in de zomerperiode, per straat een moeder activeren om actie te ondernemen als kleine kinderen nog laat op straat zijn.

Studentenflat (1x)

In de Westelijke eilanden binnen het gebied van het wijkteam raampoort werd een studentenflat gevestigd waarin voornamelijk buitenlandse studenten werden gehuisvest. Dit gaf onmiddellijk overlast in de buurt, met name

geluidsoverlast en vuilnis gerelateerde klachten. De plaatselijke bevolking, veelal langdurig woonachtig in de buurt, begon zich hier verschrikkelijk aan te ergeren en ging over tot vernieling van de fietsen van de studenten en andere wraakacties. De buurtregisseur heeft vervolgens contact opgenomen met de Universiteit van Amsterdam en geëist dat elke nieuwe groep studenten eerst aan hem werd voorgesteld. Deze kregen dan tekst en uitleg over gebruiken en cultuur van de plaatselijke bevolking en aansluitend een rondleiding door de buurt door buurtbewoners, die bij deze gelegenheid ook tekst en uitleg gaven over hun gebruiken. De buurtregisseur sloot aan en vertelde over de geschiedenis van de buurt. De overlast en grimmige sfeer tussen studenten en oorspronkelijke bewoners werd daarmee uit de wereld geholpen.

Burgerpanel (2x)

Op 22 januari 2008 werd door het wijkteam August Allebeplein in Amsterdam Slotervaart een bijeenkomst gehouden met een vertegenwoordiging van voornamelijk allochtone buurtbewoners in Slotervaart. De vertegenwoordigers waren van tevoren geselecteerd en uitgenodigd door de buurtregisseurs. Nadat in oktober 2007 een jonge, verwarde Marokkaan, door de politie werd doodgeschoten nadat hij het bureau was binnengedrongen en een tweetal agenten met een mes had bedreigd en gestoken, was sprake geweest van relschoppende jongeren en veel onrust in de wijk. Met hulp van de moskee en buurtbewoners en door veel te praten was het gelukt om rust en orde in de wijk weer enigszins te herstellen.

Hieruit is het idee voorgekomen om een soort burgerpanel te formeren, dat regelmatig bijeen kan komen met de politie om de reactie op mogelijke flitsmomenten te bespreken en ervoor te zorgen dat een en ander niet opnieuw zou uitlopen op conflicten tussen politie en jongeren uit de buurt. De politie wil een vast netwerk formeren en behouden voor de toekomst en realiseert zich dat een dergelijk netwerk onderhoud behoeft door regelmatig bijéén te komen. Er is bewust gekozen voor een selectie van bewonersvertegenwoordigers uit heel Slotervaart.

Directe aanleiding voor deze eerste bijeenkomst was de film van Geert Wilders, die begin februari verwacht werd. De film zou zo een flitsmoment zou kunnen worden, dat tot ongeregelheden leidt. Daarom is ervoor gekozen om een vertegenwoordiging van buurtbewoners/ moslimgemeenschap, bijeen te roepen en van tevoren op de hoogte te stellen van de standpunten van de politie. Er bestond reeds een soortgelijk burgerpanel met door buurtregisseurs aangeleverde sleutelpersonen uit het hele district, waarmee de districtschef van district 5 (West) regelmatig rond de tafel zit.

4.4 Conflictbemiddeling

Conflictbemiddeling betekent dat onafhankelijke derden bij een conflict helpen bij de onderlinge oplossing daarvan. Bemiddeling bij burenruzies wordt regiobreed verzorgd door de stichting bemiddeling Amsterdam, die daarvoor kan beschikken over ongeveer 300 vrijwilligers. Verder heeft de Marokkaanse stichting Connect Initiatieven een groep jongeren opgeleid om te bemiddelen bij conflicten tussen Marokkaanse jongeren en anderen. Daarnaast bemiddelen Connect medewerkers zelf in conflictsituaties met Marokkaanse jeugd.

Voorbeelden van conflictbemiddeling (4x)

Stichting bemiddeling Amsterdam (SBA)(1x)

Opgericht op 17 juni 2003 door een aantal Amsterdammers met als doel het bevorderen van sociale en andere bemiddeling in Amsterdam naar voorbeeld van buurtbemiddeling in San Fransisco en Rotterdam. Buurtbemiddeling is in eerste instantie bedoeld voor het bemiddelen door onafhankelijke burgers bij burenruzies, die in de grote steden veel voorkomen. In maart 2004 is een convenant gesloten door de stichting met gemeente en politie, dat bemiddeling in de hele stad mogelijk maakt. Eind 2006 is dit doel bereikt en het convenant verlengt met vier jaar en uitgebreid met een nieuwe partner, de Amsterdamse federatie van woningcorporaties.

Een bewoner, die een klacht heeft over zijn burens kan zijn klacht melden bij SBA. De meeste klachten worden al na één bemiddelingsgesprek opgelost. Na zes weken worden beide partijen gebeld om te kijken hoe de situatie is. De SBA leidt vrijwilligers op die als bemiddelaar ingezet kunnen worden. De bemiddelaars laten partijen onderhandelen en zelf oplossingen bedenken voor hun problemen. Bemiddelaars krijgen regelmatig bijscholing en doen onderling aan intervisie. Er wordt bekeken in hoeverre deze methodiek ook inzetbaar is in overlastsituaties (Bentayeb en Kalkan, 2007: 41).

Bemiddeling in conflicten met overlastgevende jeugd (1x)

De stichting Connect Initiatieven van Amsterdammers van het jaar 2006 is actief op het vlak van bemiddeling bij conflicten met voornamelijk allochtone jeugd. Zo werd een vliegende brigade geformeerd van ongeveer vijftientig goedwillende jongeren met een Marokkaanse achtergrond om als het nodig zou zijn rustbrengend en bemiddelend op te treden.

Een ander voorbeeld is de succesvolle bemiddeling tussen een homoseksuele man, woonachtig in stadsdeel Oud-West en een groep jongeren, die deze in zijn woning ernstig lastig vielen. Connect heeft via haar netwerk de betrokken jongeren opgespoord en bereid gevonden onder begeleiding van Connect het gesprek aan te gaan met hun slachtoffer. Hier-

door ontstond wederzijds begrip, hebben de problemen zich niet meer voorgedaan en werd zelfs een gezamenlijk buurtfeest georganiseerd (www.connectinitiatieven.nl).

Diversity Joy (1x)

In november 2007 heeft een klein gemengd groepje afkomstig uit stadsdeel Bos en Lommer een training gevolgd met als doel gezamenlijk in de buurt problemen op te lossen. Drie jongeren, drie jongerenwerkers van Balans, Streetcornerwork en Connect Initiatieven en een actieve buurtbewoner (Speeltuinvereniging Gibraltar) hebben twee dagen lang met elkaar gesproken en vooral van elkaar geleerd. De organisatie was in handen van Diversity Joy. Diversity Joy wil in een klimaat waarin maatschappelijke polarisatie veelal de boventoon voert, vaardigheden aanreiken om op een constructieve en positieve manier met verschillen om te gaan, die kunnen leiden tot conflictsituaties.

De primaire invalshoek is diversiteit, Diversity Joy beoogt direct en praktisch bruggen te slaan waar verschil aanleiding kan zijn tot spanning en conflict. Daarbij worden mensen uit de doelgroep opgeleid en ingeschakeld bij de trainingen. Het idee is om trainingen in de buurt zelf in te zetten, met als doel de negatieve energie om te zetten in positieve kracht. Noodzakelijk is dat diverse partijen daarbij aanwezig zijn, jongeren, jongerenwerkers, buurtbewoners, politie. Bij deze eerste training ontbrak de politie nog. Het stadsdeel zou onderzoeken of wellicht meer van deze buurtgerichte trainingen ingezet zouden kunnen worden in de buurten van Bos en Lommer (www.diversityjoy.nl).

Alle hens (1x)

Alle hens is een methodiek om burgers te faciliteren rondom een conflict gezamenlijk zelf een plan te maken om het conflict uit de wereld te helpen of het probleem op te lossen. Alle hens als zodanig is in Amsterdam nog niet eerder toegepast, wel heeft zich een dergelijke praktijk ontwikkeld vanuit de eigen kracht conferenties in de jeugdzorg.

Het oplossen van conflicten in een buurt gebeurt vaak verrassend goed als de betrokkenen dat met elkaar doen. Alle betrokkenen rondom een probleem, bijvoorbeeld jeugdoverlast in een buurt, worden verzameld met de bedoeling een plan voor een oplossing te maken. Onder begeleiding van een eigen kracht coördinator wordt een conferentie georganiseerd en de kern van de zaak en hoe die iedereen raakt besproken. Vervolgens maken die betrokkenen gezamenlijk een praktisch, duidelijk en relatief snel te realiseren plan.

Doordat burgers hier de kans krijgen om zelf oplossingen te bedenken in plaats van dat deze aan hen opgelegd worden is er altijd draagvlak voor de plannen. Omdat de bij de problemen betrokkenen ook zelf de op-

lossing uitvoeren is bovendien sprake van meer duurzaamheid, burgers zijn geactiveerd en zullen vermoedelijk actief blijven (Folder Alle Hens Eigen Kracht Centrale, 2008).

4.5 Beleidsadvisering en -vorming

Van beleidsadvisering en -vorming is sprake als burgers invloed uitoefenen op het veiligheidsbeleid van lokale overheden, politie en justitie. Vormen van beleidsadvisering zijn voornamelijk gevonden in reguliere overlegvormen met burgers, zoals buurtbeheer, bewonersvertegenwoordigingen, buurtpreventie en bewonersavonden. In drie gevallen ging het nadrukkelijk om initiatieven vanuit bewoners. Ten eerste jongeren uit de Baarsjes, die onvrede met de uitvoering van het jeugdbeleid aankaarten. Ten tweede bewoners, die door het houden van een enquête onder andere buurtbewoners problemen op de politieke agenda krijgen. Ten derde bewoners, die maatregelen afdwingen voor hun buurt, zoals de opening van een veiligheidssteunpunt met toezichthouders.

Beleidsvorming betekent dat burgers – als zodanig en niet als volksvertegenwoordiger – daadwerkelijk en direct besluiten nemen over het door de overheid te voeren veiligheidsbeleid. De kern hiervan is dat geïnteresseerde burgers op decentraal niveau besluiten nemen m.b.t. de inzet van een afgebakende overheids capaciteit. Meestal is sprake van beleidsadvisering, daarbij moet gedacht worden aan inspraak bij de vorming van veiligheidsbeleid door lokale overheden, politie en justitie. Van beleidsvorming is sprake bij het politieproject mijn buurt beter, waarin burgers daadwerkelijk mogen beslissen over een deel van de politiecapaciteit. Bij de veiligheidsschouw in kleur zijn burgers degenen, die objectief en concreet vaststellen, waar en wanneer de overheid het beste op kan treden tegen welk soort overlast.

Voorbeelden beleidsadvisering (22x)

Jongerenconferentie (1x)

Jongeren uit de Chassébuurt van het stadsdeel de Baarsjes hebben november 2007 zelf een conferentie georganiseerd met politici, jongerenwerkers, ouders en politie. De jongeren gaven aan, dat zij zelf de rust terug willen brengen in de buurt. Er was grote onvrede met de wijze waarop door de Combinatie invulling werd gegeven aan jongerenwerk in de Chasseebuurt. De jongeren ervoeren het door de Combinatie ingevoerde pasjessysteem voor toegang tot het nieuwe jongeren centrum de Rainbow als motie van wantrouwen. Ze klaagden over verplicht opgelegde activiteiten, terwijl eigen ideeën voor activiteiten niet werden gehonoreerd. Ze misten hun oude

jeugdthunk, dat was opgeheven en waar ze wel zonder door anderen opgelegde verplichtingen konden verblijven en elkaar ontmoeten.

Met een ingezonden brief en tijdens een roerige inspraakavond in oktober 2007 hadden de jongeren geklaagd bij het stadsdeel. Ze richtten de stichting Wij op en kregen van het stadsdeel de opdracht deze jongerenconferentie te organiseren. Stadsdeelvoorzitter Arco Verburg beloofde naar aanleiding van de conferentie binnen een week te reageren en ging op zoek naar een andere aanbieder van jongerenwerk (Salomons, 2007).

Buurtenquête (2x)

Soms houden burgers op eigen initiatief een enquête in de buurt om aan stadsdeel en/of gemeente aan te tonen, dat een bepaalde problematiek werkelijk speelt in de wijk. Voorbeelden daarvan zijn gevonden in het stadsdeel Oud-West, waar de bewoners van het Rijtuigenhof een enquête gehouden hebben onder de bewoners met betrekking tot overlast en op deze wijze de aanpak van die overlast bij het stadsdeel op de agenda kregen. Ook in de wijk Middenhoven is een bewonersenquête gehouden om aan te tonen, dat er sprake is van ernstige structurele jeugdoverlast, waartegen de tot nu toe genomen ad hoc maatregelen van de gemeente geen soelaas boden.

De uitkomst van de enquête, waarin 98 procent van de omwonenden van het winkelcentrum Middenhoven aangaf structureel overlast van de jeugd te ervaren, werd vervolgens aan de burgermeester van Amstelveen aangeboden. De bewoners eisten een heel pakket aan maatregelen, onder andere de inzet van camera's, dagelijkse surveillance door particuliere beveiliging en het afsluiten van het winkelcentrum Middenhoven in de nachtelijke uren (Amstelveens Nieuwsblad, 2007).

Denktanks (4x)

Tien bewoners van de drie grotere flats in Osdorp vormen een denktank. Het gaat om hoogopgeleide mensen met een sterke economische en maatschappelijke positie en goede contacten. Vrijwillig en met een eigen taakstelling per persoon, zetten zij zich in om tot goede initiatieven te komen ter verbetering van de leefbaarheid en veiligheid in en om de drie complexen. Hun ideeën moeten doorsijpelen naar de overige bewoners om zo samen naar de verwezenlijking en uitvoering te kijken. Voor de overige bewoners vervullen zij een soort ambassadeursrol en zorgen met hun netwerk dat plannen gerealiseerd kunnen worden. Uiteindelijk is het doel dat de denktank zelfstandig en met eigen budget de woonomgeving ten goede komt. Wel dient er een nog te ontwikkelen vorm van verantwoording gevonden te worden.

Dit project is opgezet vanuit het stadsdeel en de tien leden ervan zijn geselecteerd door de sociaal beheerders van het stadsdeel Osdorp in

samenwerking met Stellig Communicatie, een bureau dat is aangetrokken door de centrale stad. Het project wordt gefinancierd door het stadsdeel Osdorp. Verwacht wordt dat dergelijke denktanks ook in andere wijken zullen verschijnen.

Soortgelijke denktanks bestaan reeds in de stadsdelen Oost Watergraafsmeer, die tevens de eerste van zijn soort was, Zeeburg en Slotervaart (Bentayeb en Kalkan, 2007). Binnen stadsdeel Geuzenveld is een vergelijkbare groep bewoners bijeen gebracht in het wijkweb, bewoners van de wijk bedenken daar zelf zaken om de wijk beter te maken en worden daarbij ondersteund door buurtprofessionals. Overigens zijn hier zowel hoog- als laagopgeleiden te vinden. Het gaat altijd om ideeën en of plannen die bewoners zelf kunnen uitvoeren, pas als een project blijkt te werken wordt eventueel subsidie verstrekt. Met direct subsidie geven heeft stadsdeel Geuzenveld slechte ervaringen gehad.

Pluspunt Wibaut (1x)

Pluspunt Wibaut is een veiligheidssteunpunt in het gebied van het wijkteam 's Gravesandeplein, dat operationeel is vanaf de zomer van 1998 en is voortgekomen vanuit bewonersprotest. Het is opgericht met als doel de veiligheid in de omgeving van het metrostation Wibautstraat te verhogen. De aanleiding voor het project was ernstige overlast met betrekking tot drugs, waardoor de omgeving van het metrostation Wibautstraat halverwege de jaren negentig als problematisch bekend stond. De buurt voerde actie tegen de overlast en sprak de wens uit voor een betere inrichting van de omgeving en het ontwikkelen van een zekere vorm van extra toezicht. Er werden plannen gemaakt voor oprichting van een veiligheidssteunpunt.²⁵

Deze plannen waren nog in de beginfase toen in de zomer van 1997 de overlast in de omgeving van het metrostation ernstig verhevigde. Bewoners uitten hun grote ongerustheid hierover bij stadsdeel en politie. De methadonpost, die een aanzuigende werking had op overlastgevende junks, werd gesloten. De zaken kwamen in een stroomversnelling. In de zomer van 1998 resulteerde dit in de oprichting van het Pluspunt. Het project loopt nog steeds en is inmiddels uitgebouwd. Het daadwerkelijk surveilleren wordt door toezichthouders uitgevoerd, oorspronkelijk waren dit Melkert banen, inmiddels worden dezelfde toezichthouders door stadsdeel ingehuurd bij het particuliere bedrijf Zone 3. Dit burgerinitiatief is inmiddels feitelijk overgenomen door andere partijen, waaronder stadsdeel Oost Wa-

²⁵ In de late jaren negentig werd in Oost een eerste veiligheidssteunpunt opgericht, met als doel invulling geven aan buurtgericht werken. De bedoeling was dat burgers daar laagdrempelig met hun problemen konden aankloppen bij diverse buurt professionals: bij de politie in de vorm van de buurtregisseur, opbouwwerk en buurtconciërges. Daarnaast werden veiligheidssteunpunten soms gebruikt als uitvalsbasis voor toezichthouders. Hoewel het aanvankelijk de bedoeling was dit concept stadsbreed door te voeren en vele veiligheidssteunpunten zijn geopend, zijn deze plannen nooit volledig doorgevoerd en zijn vele veiligheidssteunpunten inmiddels gesloten en/of hebben een andere functie gekregen.

tergraafsmeer en de politie. In het pluspunt wordt wel nog steeds regelmatig vergaderd door bewoners en is sprake van nauwe contacten met project-leider en coördinator van de toezichhouders en de buurtregisseur.

Buurtbeheer (regiobreed)

Aan reguliere burgerparticipatie wordt in Amsterdam en in de omliggende gemeenten vorm gegeven via onder andere buurtbeheer overleggen, bewonersplatforms, interim overleg en wijkplatforms. Het betreft allemaal door stadsdeel en gemeenten georganiseerde overlegvormen met buurtbewoners. Een groep bewoners vertegenwoordigt in deze overleggen de belangen van de buurtbewoners. Meestal blijft de samenstelling van een dergelijke vertegenwoordiging gedurende jaren vrijwel onveranderd. De groep vergadert regelmatig en stadsdeel of gemeente zijn vertegenwoordigd in de persoon van een opbouwwerker, buurtbeheerder, sociaal beheerder, wijkcoördinator of een soortgelijke functionaris.²⁶ De politie wordt vertegenwoordigd door de betrokken buurtregisseur. De bedoeling is dat het stadsdeel of de gemeenten deze wijkplatforms in een vroeg stadium inlichten over hun plannen in de wijk, zodat de buurtbewoners nog invloed daarop uit kunnen oefenen.

In Osdorp is in het kader van de stadsvernieuwing en het optreden van verloedering, zodra bewoners hierover ingelicht worden, het interim-overleg in het leven geroepen. Deze vertegenwoordiging van bewoners is door de sociaal beheerders van het stadsdeel geformeerd, waarbij getracht wordt niet meer dan twintig bewoners te laten deelnemen en de samenstelling flexibel te houden, zodat er steeds nieuwe ideeën zijn en een grote spreiding van betrokkenheid onder bewoners bereikt wordt. Het is de bedoeling, dat het interim overleg na voltooiing van de vernieuwing behouden blijft in de vorm van een regulier buurtoverleg.

Bewonersvertegenwoordigingen (regiobreed)

Een meer onafhankelijke variant van het voorgaande is, dat een groep actieve bewoners uit een wooncomplex, straat of buurt zelfstandig de vertegenwoordiging van de overige bewoners op zich neemt, regelmatig vergadert en de nodige acties ontplooit richting de overheid. Soms is er meer sprake van een actiegroep, die zich bijvoorbeeld verzet tegen het weghalen van bomen, soms is men heel gericht bezig in overleg met bewoners en professionals initiatieven te nemen en te bevorderen op het vlak van leefbaarheid en veiligheid.

Binnen het stadsdeel Oud-West is een zeer grote variatie aan dergelijke bewonersgroepen aangetroffen, verenigd in een overkoepelende orga-

²⁶ De indruk ontstaat, dat al deze functionarissen, hoewel ze verschillend genoemd worden in de afzonderlijke stadsdelen van de gemeente Amsterdam en de omliggende gemeenten, globaal hetzelfde werk doen.

nisatie, de stichting bewonersplatform Oud-West. Vergelijkbaar hiermee zijn bijvoorbeeld de buurtverenigingen, de Amstelraad en de Wetering Verbeterig uit het gebied van wijkteam Prinsengracht. Het gaat dan om geld innen bij de leden voor het jaarlijks te organiseren feest en het uitgeven van een buurtkrantje, acties tegen de bomkap en tegen de overlast van de aanleg van de Noord-Zuidlijn.

Veelal wordt gewerkt met straatcontactpersonen, zoals bijvoorbeeld aangetroffen in stadsdeel Oud-West. Eén actieve bewoner uit een straat is aanspreekpunt voor de bewoners en voor het stadsdeel en vormt een soort verbindingsschakel tussen beide. Soortgelijke constructies zijn er in meerdere buurten, soms met een andere naam zoals bijvoorbeeld de straatambassadeur van stadsdeel Westerpark (BC&O advies, 2003).

Buurtpreventie (4x)

In Diemen Zuid zijn nog enkele buurtpreventiegroepen actief, die elf a twaalf jaar geleden zijn opgericht op initiatief van de politie. Doel van de preventiegroepen was ogen en oren in de wijk voor politie en gemeente. In januari 2006 trof de nieuwe buurtregisseur van politie van Diemen Zuid buurtpreventiegroepen met een enigszins verouderde werkwijze aan. Hun maandelijks overleg was voor de buurtregisseur weinig constructief, omdat vele kleine problemen die bewoners makkelijk zelf zouden kunnen oplossen, steeds bij hem werden neergelegd. Daarom is in overleg met de wijkteamleiding besloten, dat de buurtregisseur voortaan alleen zou deel nemen aan het reguliere wijkplatform, waarin de voorzitters van de vier buurtpreventiegroepen, de wijkwethouder van Diemen Zuid en de wijkcoördinator van de gemeente Diemen zitting hebben.

Totaal zijn er vier buurtpreventiegroepen in Diemen Zuid, respectievelijk de Biesbos, Polderland, Akkerland en Kruiden. De groepen bestaan gemiddeld uit drie a vier bewoners, gemiddelde leeftijd is tussen 55 en 75 jaar en de leden zijn autochtoon. Als de buurtpreventiegroepen vergaderen, sluit de wijkcoördinator voor Diemen-Zuid van de gemeente hierbij aan. Bij één van de buurtpreventiegroepen, de Biesbos, neemt de buurtregisseur wel deel, omdat er in die buurt daadwerkelijk een aantal zaken geregeld diende te worden. Daar is bijvoorbeeld actie ondernomen om de achterpaden breder te maken en betere verlichting aldaar aan te brengen in het kader van de veiligheid.

De buurtregisseur wil eigenlijk opnieuw beginnen en streeft erna andere bewoners in de buurtpreventiegroepen te krijgen. Dit gaat hij realiseren door het geven van de burgercursus aan bewoners, die hij zelf selecteert. Zijn hoop is nu gevestigd op nieuwe actieve bewoners, die hij hoopt te werven en te animeren door middel van het geven van de burgercursus.

Bewonersavonden (9x)

Sommige stadsdelen werken met een wijkprogramma en geven alle bewoners, die interesse hebben, op speciale bewonersavonden gelegenheid tot het aandragen van ideeën en initiatieven op het vlak van leefbaarheid en veiligheid.

In stadsdeel Oud West wordt voor elk van de zes wijken in het stadsdeel een wijkprogramma geschreven. De wijkcoördinatoren organiseren een avond waarin bewoners ideeën en initiatieven kunnen spuien en beschikken ook over budget voor dergelijke initiatieven. In het begin van het nieuwe jaar wordt een buurtborrel georganiseerd waar het wijkprogramma wordt gepresenteerd.

In het stadsdeel Westerpark organiseert de veiligheidscoördinator bij signalen vanuit politie en/of buurtbeheer over structurele overlast in de buurt bewonersavonden met diverse professionals. Bewoners worden dan geraadpleegd en uit de bijeenkomst komt vervolgens een actielijst met daarin een rol voor bewoners. In het kader van zo een bewonersavond is bijvoorbeeld een deëscalatie training aangeboden aan bewoners; hoe om te gaan met lastige jongeren in de Frederik Hendrikbuurt. Echter, bewoners zijn bang, het kost ze te veel tijd en ze zijn moeilijk te mobiliseren.

Vaak wordt geroepen dat de gemeente toch niets voor ze doet, hetgeen volgens de veiligheidscoördinator van stadsdeel Westerpark soms terecht is, omdat bewonersklachten niet op de juiste plaats terechtkomen of er geen geld is voor maatregelen. In 2007 werden in stadsdeel Westerpark vijf à zes van dergelijke bewonersavonden gehouden voor drie verschillende buurten. Soortgelijke bewonersavonden worden vermoedelijk ook door andere stadsdelen en randgemeenten georganiseerd.

Film (1x)

In stadsdeel Zuidoost wordt getracht bewoners, met name jongeren, betrokken te krijgen bij de veiligheid in hun eigen woonomgeving, door het maken en vertonen van een film. Het is een muziekmovie, gemaakt met jongeren. Hoofdrolspelers zijn drie muzikaal getalenteerde meiden uit Zuidoost. De film is gedraaid in Zuidoost en belicht onder andere een aantal veiligheidsthema's. Onder andere worden de meiden geïnterviewd en zie je op de achtergrond een straatroof. De film gaat in januari in première. De bedoeling is de film aan bewoners en op scholen te tonen en vervolgens in debat te gaan over het feit dat Zuidoost aan het veranderen is, dat bewoners coproducent van veiligheid zijn en zelf met initiatieven moeten/kunnen komen.

Voorbeelden beleidsvorming (1x)

Mijn buurt beter (4x)

Project dat november 2007 als pilot van start gegaan is en is geïnitieerd vanuit de politie. Het beoogt burgerinvloed te bereiken op inzet van een deel van de politiecapaciteit. Het doel is het draagvlak voor politieoptreden en de zelfredzaamheid van burgers te vergroten. Belangrijke elementen zijn een innovatieve vorm van communicatie met de burger, afgestemd op verschillen in groepen burgers, waardoor ook normaal veelal niet te bereiken groepen burgers aan bod komen. Dit is gekoppeld aan directe actie door reeds gereserveerde politie en toezichtcapaciteit uit te breiden door alle benodigde partners.

Essentieel is een integrale aanpak, waarbij de prioriteiten door de burger worden aangegeven en het wat, hoe, wanneer en de resultaten gedege- naar de burgers gecommuniceerd worden. De pilot is gestart in twee buurten in Noord en twee in Zeeburg met vier veiligheidsteams, twee projectleiders en een projectcoördinator en de inzet van groepen studenten veiligheidskunde.

Buurtschouwen (regiobreed)

Naar aanleiding van voortdurende voornamelijk drugs- en bezoekers gerelateerde overlast op de Wallen en in de Nieuwmarktbuurt, is door politie en stadsdeel een plan bedacht om de overlast te bestrijden voor en met ondernemers en bewoners, genaamd veiligheidsschouwen in kleur. Op objectieve wijze wordt de staat van overlast van de openbare ruimte veroorzaakt door drugsverslaafden, dealers, zwervers en bezoekers vastgesteld. Op basis daarvan worden vervolgens door alle betrokken partners afspraken gemaakt over een doelgerichte aanpak teneinde een schone en veilige openbare ruimte te verkrijgen.

Bewoners en ondernemers schouwen één keer per twee weken op verschillende tijdstippen via een viertal vastgestelde routes door het Wallengebied en de Nieuwmarktbuurt. De bevindingen van deze schouwgroep worden na afloop vastgelegd in een speciaal schouwformulier, waarop elke locatie een kleurindicatie krijgt voor de mate van geconstateerde overlast. Het schouwformulier wordt vervolgens ingeleverd bij de projectgroep, bestaande uit een politie en stadsdeelmedewerker. De projectgroep zorgt ervoor dat de verantwoordelijke instantie gepaste actie onderneemt (Van Mierlo, 2007).

In de meeste stadsdelen worden iets minder professionele buurtschouwen gehouden, georganiseerd door wijkcoördinatoren, contactambtenaren of functionarissen van het stadsdeel met een soortgelijke functie, bijvoorbeeld in de stadsdelen Oud-West, Zuidoost, Zuideramstel en Oost-Watergraafsmeer. Het gaat dan niet specifiek om veiligheid, maar om schoon, heel en veilig. Gekeken wordt naar losliggende straattegels, kapot-

te verlichting, etc. Dit gebeurt één a twee keer per jaar door een groep actieve buurtbewoners, de woningbouw, de buurtregisseur van politie en daar waar sprake is van recente stadsvernieuwing ook iemand van het projectbureau stadsvernieuwing. Geconstateerde gebreken worden opgeschreven en zo veel mogelijk na de schouw verholpen. Overigens is het vermoeden dat stadsbreed in alle buurten op de een of andere manier buurtschouwen gehouden worden.

4.6 Zelfbeheer

Bij zelfbeheer gaan burgers zelf fysieke beveiligingsmaatregelen aanschaffen en bedienen of private beveiliging inhuren en dragen burgers zelf de kosten. In Amsterdam-Amstelland zijn twee projecten aangetroffen, waarin de burgers zich tegen inbraken beveiligen en daarvoor de kosten volledig zelf dragen. Het grote voordeel daarvan is, dat dergelijke initiatieven veel sneller te realiseren zijn dan wanneer gewacht moet worden op financiering door de overheid.

Hier gaat het om inbraakbeveiliging in een villawijk en het gezamenlijk beveiligen van de boxen door een vereniging van eigenaren. Soortgelijke anti-inbraakprojecten zijn bijvoorbeeld het achterpadenproject uit Amstelveen en een binnentuinen project aan de Weesperzijdestrook, deels gefinancierd door het stadsdeel en/of woningbouwvereniging. Tenslotte zijn twee pure ondernemersprojecten, namelijk het burenbelsysteem en de overlastdonatie opgenomen, omdat het zulke mooie voorbeelden zijn van echte zelfredzaamheid onder burgers.

Voorbeelden van zelfbeheer (7x)

Anti-inbraakprojecten (4x)

Naar aanleiding van een aantal inbraken in een villawijk in het wijkteamgebied van de Van Leijenberglaan heeft de buurtregisseur een waarschuwingsbrief doen uitgaan naar alle bewoners. Een buurtbewoner heeft naar aanleiding van de brief contact met de buurtregisseur opgenomen en een bewonersvergadering bijeen geroepen om gezamenlijk actie te ondernemen.

Hieruit is een e-mail mailinglijst voortgekomen, waarmee bewoners elkaar en de buurtregisseur de bewoners op de hoogte houden. Tevens zijn de bewoners bezig om zich gezamenlijk aan te sluiten bij een beveiligingsbedrijf, dat volgens protocol kan reageren bij een alarmmelding in één van de villa's. Daarnaast wordt gezocht naar een beveiligingsbedrijf dat kan zorgdragen voor het keurmerk veilig wonen voor alle bewoners en wordt de parkzijde van de buurt voorzien van doornige struiken, zodat de toegang

tot en het verlaten van de wijk voor potentiële inbrekers bemoeilijkt wordt. Een te houden lichtschiouw ook aan de parkzijde van de buurt, zal mogelijk leiden tot het zelf aanbrengen van extra verlichting.

Ideeën zoals permanente surveillance door een beveiligingsbedrijf en het afsluiten van de wijk met een slagboom zijn niet doorgezet. De andere zaken worden moeiteloos en snel gerealiseerd, omdat het de bewoners aan geld niet ontbreekt. Zij hoeven niet te wachten op actie van het stadsdeel, omdat zij de nodige maatregelen zelf kunnen financieren.

In Amstelveen heeft een achterpaden project gedraaid, dat wil zeggen gezamenlijke inbraakbeveiliging door de bewoners van één straat met eengezinswoningen van hun gezamenlijk achterpad, dat toegang geeft tot hun tuinen en de achterkant van hun woningen. In Amstelveen is een dergelijk project succesvol afgerond, in Aalsmeer is getracht burgers te motiveren tot een dergelijke actie, echter zonder succes.

In Osdorp werd in 2003 in de nieuwbouwwijk de Aker een succesvol anti- inbraakproject uitgevoerd. In de flat rondom de Dukaat, het centrale winkelcentrum in de Aker, was sprake van veel overlast van hangjeugd, hetgeen gepaard ging met veelvuldig inbreken in de flatboxen. Na overleg met de buurtregisseur zijn samen met de vereniging van eigenaren van de Dukaat alle boxdeuren op kosten van de vereniging van eigenaren voorzien van beveiligingsstrips. Daarna was het afgelopen met de inbraken en is de jeugd andere plaatsen gaan zoeken om te vertoeven, waardoor ook een einde kwam aan de overlast.

Aan de Weesperzijdestrook is het strookoverleg, een bewonersvereniging, bezig met een initiatief gericht op het tegengaan van ernstige overlast door hangjongeren in de binnentuinen van de Oetgenstraat en verminderen van inbraakgevoeligheid. De binnentuinen vormen namelijk goede vluchtwegen en verstopplaatsen voor dieven. Bewoners zijn hier actie tegen gaan voeren en hebben het probleem aangekaart. Via het strookoverleg is een overleg (tot nu toe nog éénmalig) met betrokken instanties tot stand gekomen. De betrokken partijen zijn onder andere: politie, bewoners (ongeveer acht), en woningbouwvereniging.

Samen hebben zij plannen gemaakt om de onveilige situatie te verhelpen. Zo wil men twee van de drie ingangen naar de tuinen met een hek afsluiten, zodat alleen bewoners hier toegang hebben. Doordat het initiatief van de bewoners komt en de bewoners nadrukkelijk betrokken waren bij het bedenken en maken van plannen voor een oplossing is de sociale controle op de binnentuinen vergroot.

Overlastdonatie (1x)

Winkeliers lijden veel schade en ondervinden veel overlast van winkeldiefstallen. Door het winnen van een Europese prijsvraag kon een Amsterdammer zijn idee, genaamd overlastdonatie, na jaren door de overheid af-

gewezen te zijn, eindelijk uitvoeren en laten meefinancieren door de gemeente. Het gaat erom winkeliers te compenseren voor winkeldiefstal door middel van een civiele maatregel voor de kosten veroorzaakt door de winkeldiefstal, de zogenaamde overlastdonatie.

De ondernemer vult, naast het aangifteformulier winkeldiefstal, ook een factuur van honderdvijftig euro in, die hij meegeeft aan de verdachte. Een deel van dit geld is voor de winkelier, een ander deel gaat naar het Fonds overlastdonatie, voor kostendekking en financiering van gezamenlijke acties tegen criminaliteit in winkelgebieden. Nadat in 2006 een succesvolle pilot gedraaid heeft in de winkelcentra Amsterdam Osdorp en Amsterdamse Poort (Zuidoost), werd in augustus 2007 besloten de overlastdonatie over de hele stad uit te rollen. Het gaat onderdeel uitmaken van het actieprogramma van het platform criminaliteitsbeheersing Amsterdam (Bentayeb en Kalkan, 2007: 27).

Burenbelsysteem (2x)

In Amsterdam zijn in diverse winkelcentra- en straten burenbelsystemen. Voorbeelden zijn het burenbelsysteem in winkelcentrum Amsterdamse Poort in stadsdeel Zuidoost. Dit systeem functioneerde tijdelijk slecht tijdens de sloop en verplaatsing van winkels door de stadsvernieuwing, maar is in 2008 weer volledig operationeel. Het systeem is simpel. Naburige winkeliers hebben een alarmknop, die ze kunnen indrukken bij onraad. Bij de burens gaat dan een belletje en die gaan vervolgens een kijkje nemen wat er aan de hand is en de buurman ondersteunen.

Ook in de negen Straatjes in het gebied van wijkteam Lijnbaansgracht is een burenbelsysteem. Het burenbelsysteem is een systeem van sociale alarmering. Als één van de betrokken winkeliers problemen heeft in de winkel en op de alarmknop drukt, dan komen een drietal naburige ondernemers kijken. Bij hen gaat de telefoon over en zij horen dan wie alarmeert, het adres wordt vermeld.

4.7 Bewonersoverleggen in een notendop

Vanuit het inventariserende deel van het onderzoek en een observatie gedurende de vergadering van één van de wijkplatforms in de gemeente Amstelveen rees het vermoeden dat bewonersoverleggen regiobreed de meest voorkomende vorm van burgerparticipatie waren en vaak betrokken waren bij veiligheidsvraagstukken. Deze indruk is augustus 2008 geverifieerd door alle stadsdelen van Amsterdam en de gemeenten Amstelveen, Uithoorn, Ouderamstel, Diemen en Aalsmeer gevraagd zijn naar aard en hoeveelheid bewonersparticipatie. Van de veertien stadsdelen en vijf gemeen-

ten hebben respectievelijk tien stadsdelen en vier gemeenten antwoorden verstrekt. Dezelfde vraag is gesteld aan de grotere woningcorporaties in Amsterdam, die met meer dan 15.000 woningen in hun bestand. Van de zeven woningcorporaties hebben vijf informatie verstrekt.

Uit eerder vermelde navraag bij de stadsdelen van Amsterdam en de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn en blijkt dat in tien van de veertien stadsdelen in Amsterdam totaal 110 bewonersoverleggen zijn en in vier van de vijf omliggende gemeenten totaal 29²⁷. Op basis van die gegevens zijn er naar schatting totaal 154 bewonersoverleggen in Amsterdam en 36 in de gemeenten Amstelland, totaal 190.²⁸

De volgende definitie van bewonersoverleg werd gehanteerd: een bewonersvertegenwoordiging die al dan niet onder begeleiding van professionals regelmatig vergadert over de buurt en/of straat en advies geeft aan of op eigen initiatief zaken aandraagt bij beleidsmakers. Alle stadsdelen en gemeenten kennen een vorm van bewonersparticipatie, maar aantallen daarvan variëren van twee tot twintig. Ook het aantal deelnemers aan dergelijke overleggen varieert sterk en loopt uitéén van enkelen tot dertig bewoners. Meestal is sprake van een vaste kern van gemiddeld vijf personen die zeer actief is.

De meerderheid van de bewonersoverleggen zijn door stadsdeel of gemeente geïnitieerd. Stadsdeel en gemeenten geven aan, dat zij bewonersoverleggen zo veel mogelijk zelfstandig willen laten opereren. De meeste bewonersoverleggen worden ondersteund door één of meerdere professionals vanuit stadsdeel, gemeente, welzijnsorganisaties en politie. Gemiddeld bestaan deze overlegvormen tien jaar. Een klein deel komt al tientallen jaren bij elkaar en een ander klein deel is de laatste vijf jaar gestart, meestal door stadsdeel/gemeente vanuit de wens om meer inbreng van burgers te bereiken. De bewonersoverleggen zijn niet specifiek gericht op veiligheid, maar dit thema komt wel regelmatig aan de orde, in het bijzonder als er iets speelt.

Ook de woningcorporaties van de gemeente Amsterdam kennen een vorm van bewonersvertegenwoordiging, meestal aangeduid als bewonerscommissies. Deze wordt verplicht gesteld in de Wet op het overleg huurders verhuurder. Gemiddeld is sprake van één bewonersoverleg per 550 woningen. Opgeteld hebben Ymere, Rochdale, Eigen Haard en de Key een woningbestand van 198.000 woningen met 361 bewonersoverleggen. Aangezien genoemde corporaties ook woningen buiten de stad in hun bestand

²⁷ Vier van de veertien stadsdelen konden na diverse keren bellen nog steeds geen opgave van aantallen doen en één van de kleinere gemeenten wilde telefonisch geen antwoord geven, het totale aantal zal dus hoger liggen.

²⁸ 110 bewonersoverleggen in 10 stadsdelen, betekent gemiddeld 11 bewonersoverleg per stadsdeel, dus voor 14 stadsdelen is dat $110 + 44 = 154$. 29 bewonersoverleggen in 4 gemeenten betekent gemiddeld 7 bewonersoverleggen per gemeente, dus voor 5 gemeenten is dat $29 + 7 = 36$. Totaal dus $154 + 36 = 190$.

hebben geeft het aantal slechts een indicatie voor Amsterdam. Vergaderd wordt meestal met een medewerker van de woningcorporatie, minimaal twee keer per jaar. Gemiddeld zitten vijf bewoners in een dergelijke commissie. Het gaat hier in eerste instantie om inspraak van bewoners op beleid en beheer van de woningcorporaties en betreft dus een ander type bewonersoverleggen dan eerder genoemde.

De woningcorporaties schakelen voor de contacten met bewoners ook medewerkers in, die moeten toezien op de leefbaarheid in de buurt en/of het complex vanuit het concept “schoon, heel en veilig”. Er is sprake van interactie tussen deze functionarissen, bewonerscommissies, waarbij het soms gaat over veiligheid en ook de politie aanhaakt. In het kader van dit onderzoek vallen deze bewonerscommissies echter buiten de definitie omdat veiligheid een ondergeschikt aspect is.

4.8 Samenvatting

De inventarisatie van veiligheidsgerelateerde burgerparticipatie leverde met de regiobreed ingezette bewonersoverleggen en buurtschouwen 475 projecten op en zonder de regiobrede bewonersoverleggen en buurtschouwen vijftienennegentig. Na beleidsadvisering en -vorming kent de categorie relationeel toezicht de meeste projecten. In tabel twee wordt een overzicht van de gevonden aantallen gegeven, in bijlage 1 en 2 worden respectievelijk de gevonden burgerprojecten per categorie en stadsdeel en gemeente weergegeven. Een nadere schets van het aangetroffen beeld van soorten burgerparticipatie in Amsterdam-Amstelland wordt in het concluderende hoofdstuk bij beantwoording van deelvraag één gegeven.

Tabel 2: burgerprojecten in Amsterdam/Amstelland

Categorie	Aantal inclusief bewonersoverleggen/buurtschouwen	Aantal exclusief bewonersoverleggen/buurtschouwen
4a Beleidsadviesing	212 ²⁹	22
4b Beleidsvorming	194 ³⁰	4
2 Relationeel toezicht	36	36
1b Actief toezicht	14	14
1a Passief toezicht	8	8
6 Zelfbeheer	7	7
3 Conflictbemiddeling	4	4
Totaal burgerprojecten	475	95

²⁹ Naar schatting 190 bewonersoverleggen en 22 andere vormen van burgerparticipatie in de categorie beleidsadviesing, zie paragraaf 4.7.

³⁰ Naar schatting 190 buurtschouwen en 4 andere vormen van burgerparticipatie in de categorie beleidsvorming, zie paragraaf 4.7.

5 Zes casestudies

5.1 Inleiding

Om een nader inzicht te verkrijgen in het functioneren van burgerparticipatie zijn zes casestudies gedaan van zes burgerprojecten. De verdeling over de categorieën en de ligging in Amsterdam wordt in tabel 3 weergegeven.

Tabel 3: casestudy keuze

Categorie	Burgerproject	Amsterdam
1a Passief toezicht	Buurtthermometers De Pijp	Zuid
1b Actief toezicht	Buurtouders Spaarn- dammerbuurt	West
2 Relatieveel toe- zicht en 3 Con- flictbemiddeling	Connect Initiatieven	West
4a Beleidsadvise- ring	Denk Tank Meer en Oever	West
4b Beleidsvor- ming	Veiligheidsschouw in kleur	Centrum
5 Zelfbeheer	Zelfbeheer	Zuid

De casestudies worden beschreven volgens een vast stramien. In de eerste paragraaf wordt steeds een beschrijving gegeven van de situatie in het stadsdeel en de buurt om een indruk te geven van de omgeving en de problematiek waarin de burgerprojecten functioneren. In dat kader wordt de ligging van het stadsdeel beschreven en van de buurtcombinaties³¹ waarin het project draait. Per stadsdeel en betrokken buurtcombinatie worden een aantal kerncijfers weergegeven uit het jaaroverzicht 2007 van de Dienst Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam. Het gaat dan om het aantal inwoners, het percentage niet Westerse allochtone bewoners en het aantal huishoudens met lage inkomens, dat wil zeggen het aantal huishoudens dat moet rondkomen van een besteedbaar inkomen dat lager is dan 15.800 euro per jaar.

Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de ontwikkeling van de objectieve veiligheidsindex, de overlastindex en de subjectieve vei-

³¹ Bedoeld worden de buurtcombinaties, die de Dienst Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam als kleinste geografische eenheid hanteert voor het verzamelen van cijfers. Deze buurtcombinaties zijn meestal groter dan de buurten die aan buurtregisseurs van politie zijn toebedeeld en meestal groter dan het gebied waarin een burgerproject opereert.

ligheidsindex, die vanaf 2003 worden bijgehouden door eerder genoemde dienst van de gemeente Amsterdam. Deze geven een beeld van hoe de veiligheidsproblematiek zich ontwikkelt in de betrokken buurten ten opzichte van het betrokken stadsdeel en de rest van de stad³².

Dit wordt aangevuld met het criminogeniteitsbeeld van stadsdeel en buurtcombinatie, gebaseerd op de criminogeniteitsmonitor van Boutellier, Scholte en Heijnen. Door op basis van wetenschappelijke inzichten een grote hoeveelheid risicofactoren te verzamelen en vervolgens statistisch te testen op samenhang met probleemgedrag uit de onveiligheidsindex, werden uiteindelijk negentien risicofactoren gevonden, waarmee per stadsdeel en buurtcombinatie een criminogeniteitsbeeld gemaakt werd (Boutellier en Scholte en Heijnen 2008: 10, bijlage 6). Indien relevant wordt bovenstaande situatieschets aangevuld met relevante informatie uit beleidsstukken of met van respondenten verkregen informatie.

Na deze situatieschets wordt het burgerproject beschreven aan de hand van de thema's netwerk, samenwerking, regie en coördinatie, informatie-uitwisseling en democratische controle. In tabel 4 wordt de operationalisatie uit hoofdstuk 3 van de thema's nogmaals overzichtelijk weergegeven. In de samenvatting aan het einde van dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de aard van de relatie tussen overheid en politie en de actieve burgers van de verschillende casestudy projecten.

³² De objectieve veiligheidsindex is gebaseerd op politiecijfers met betrekking tot inbraak, diefstal, geweld, overlast, vandalisme, verkeer en drugs. De overlastindex is samengesteld uit het aantal geregistreerde overlastmeldingen en burengeruchtmeldingen. De subjectieve veiligheidsindex gaat over onveiligheidsbeleving van burgers en is gebaseerd op vragen naar vermijdingsgedrag, onveiligheidsbeleving en buurtproblematiek.

Tabel 4: kenmerken met aandachtspunten per thema

<p style="text-align: center;">Netwerk</p> <ul style="list-style-type: none">• Wijze van ontstaan<ul style="list-style-type: none">• Top down of bottom up• Positieve of negatieve motivatie• Condities voor netwerkvorming<ul style="list-style-type: none">• Oorspronkelijk doel en mate van consensus hierover• Wederzijdse vooroordelen en verwachtingen
<p style="text-align: center;">Samenwerking</p> <ul style="list-style-type: none">• Formele of informele samenwerking• Mate van samenwerking• Mate van overeenstemming over probleemaanpak• Werkwijze en instrumenten
<p style="text-align: center;">Regie en coördinatie</p> <ul style="list-style-type: none">• Coördinatie en regie (verhouding politie-gemeente)• Besluiten bij consensus of veto• Verhoudingen binnen organisaties• Verhoudingen tussen organisaties
<p style="text-align: center;">Informatie-uitwisseling</p> <ul style="list-style-type: none">• Deskundigheid en expertise van partijen• Frequentie en soort informatie-uitwisseling• Wijze van informatie-uitwisseling
<p style="text-align: center;">Democratische controle</p> <ul style="list-style-type: none">• Mate van representativiteit actieve burgers• Wijze van verantwoording afleggen<ul style="list-style-type: none">• Naar eigen achterban• Naar democratisch gekozen organen

5.2 Buurtthermometer project De Pijp stadsdeel Oud Zuid

Passief toezicht:

Dat burgers zonder noemenswaardige handelingen informatie verwerven en deze informatie aan de overheid doorgeven.

De situatie in stadsdeel en buurt

Het project buurtthermometers draait in stadsdeel Oud-Zuid in de Nieuwe Pijp, dat wil zeggen in de volgende buurtcombinaties: de Nieuwe Pijp en de Diamantbuurt. Deze buurtcombinaties vormen samen met de Oude Pijp globaal het gebied van het wijkteam De Pijp. Stadsdeel Oud Zuid heeft ruim 83.000 inwoners met 17,4% niet Westerse allochtonen en 31,2% huishoudens met lage inkomens. Voor genoemde buurtcombinaties is dat weergegeven in tabel vijf (O&S Amsterdam, 2007: 25, 31, 35).

Tabel 5

	Bevolking	niet Westerse allochtonen	Lage inkomens
Nieuwe Pijp	11.352	23,2%	36,7%
Diamantbuurt	8.181	36,8%	37,5%

De objectieve veiligheidsindex over de jaren 2003 tot en met 2007 geeft een dalende trend te zien. Volgens deze geregistreerde criminaliteit is het in het stadsdeel, de Nieuwe Pijp en de Diamantbuurt relatief veiliger dan in heel Amsterdam gemiddeld. Zoomen we vervolgens in op de overlastindex dan hebben beide buurtcombinaties een aanzienlijk hoger overlastniveau dan de rest van Oud Zuid en Amsterdam gemiddeld, met het hoogste overlastniveau in de Nieuwe Pijp.

Het overlastniveau van beide buurten is gedurende vrijwel de gehele periode te kwalificeren als onveilig (rood). Uitgesplitst in achterliggende cijfers blijkt dat burengeruchtmeldingen het grootste aandeel hebben in die overlast. Voor zowel overlast- als burengeruchtmeldingen scoort de Nieuwe Pijp het hoogst. De subjectieve veiligheidsindex is vanaf 2003 dalend en ligt voor het stadsdeel en genoemde buurten onder het gemiddelde van Amsterdam: de bewoners van De Pijp voelen zich dus steeds veiliger (<http://buurtcijfers.eenveiligamsterdam.nl>).

Volgens het criminogeniteitsbeeld is het in stadsdeel Oud Zuid relatief veilig (groen) en veiliger dan gemiddeld in Amsterdam. Binnen genoemde buurten blijken echter specifieke risicofactoren aanmerkelijk meer aanwezig dan gemiddeld in Amsterdam. Voor de Nieuwe Pijp is dat fysie-

ke verloedering van de woonomgeving³³. Voor de Diamantbuurt zijn de criminogene factoren dragen van slag- en steekwapens³⁴ en vuurwapenbezit³⁵ bijzonder hoog en daarnaast zijn werkloosheid³⁶ en armoede³⁷ aanmerkelijk hoger dan in Amsterdam gemiddeld.

Concluderend hebben we te maken met een vrij veilig stadsdeel, waarin genoemde twee buurtcombinaties enigszins afwijken. In deze buurten is sprake van relatief veel armoede, is het relatief veilig volgens geregistreerde criminaliteit, maar is sprake van een hoog overlastniveau. Wapenbezit en fysieke verloedering van de woonomgeving zijn de meest opvallende criminogene factoren.

Netwerk

Het project buurtthermometers is ontstaan vanuit een initiatief van het stadsdeel Oud-Zuid naar aanleiding van ernstige overlast door Marokkaanse hangjeugd in de Diamantbuurt eind 2005. Er was sprake van meerdere incidenten, vandalisme en bedreigingen. Met name het wegpesten uit de buurt van een echtpaar (2004) leverde de buurt uitgebreide negatieve berichtgeving in de pers op. Vanuit de behoefte om eerder op de hoogte te zijn en te kunnen inspelen op dit soort problemen lanceerde het stadsdeel het project buurtthermometers in de Diamantbuurt en de Nieuwe Pijp. Het stadsdeelbestuur wilde weten wat er in de buurt speelt en hoe bewoners over bepaalde zaken denken. Meer contact tussen bewoners en stadsdeel werd noodzakelijk geacht, mede om de meldingsbereidheid te vergroten.

De indruk was ontstaan dat bewoners bang waren om zaken bij de politie te melden uit angst voor represailles of eenvoudig onvoldoende vertrouwen in de politie. Daarom wilde men in het kader van dit project bij een evenredig over beide buurten verdeeld aantal bewoners op structurele basis navraag doen over de situatie in de buurt oftewel de temperatuur in de buurt. Op die manier hoopte het stadsdeel een betere informatiepositie te verkrijgen dan via alleen politie en andere professionals en ernstige incidenten in de toekomst te voorkomen door vroegtijdig signaleren en aanpakken van problemen.

Aanvankelijk was de bedoeling dat de te werven buurtthermometers zouden voldoen aan een aantal van tevoren vastgestelde criteria. Het ging om actief zijn in de buurt en/of goed op de hoogte zijn van wat zich in de buurt afspeelt, een representatieve samenstelling en een goede verspreiding

³³ Fysieke verloedering van de woonomgeving: percentage dat vindt dat rommel op straat veel voorkomt. Gemiddelde Amsterdam is 45,8% (Boutellier e.a., 2008:11).

³⁴ Dragen van slag –en steekwapens: aantal incidenten betreffende slag –en steekwapens per 1.000 inwoners. Gemiddelde Amsterdam is 0,544 (Boutellier e.a., 2008:11).

³⁵ Vuurwapenbezit: aantal incidenten betreffende vuurwapens per 1.000 inwoners. Gemiddelde Amsterdam is 0,241 (Boutellier e.a., 2008:11).

³⁶ Werkloosheid: percentage werklozen. Gemiddelde Amsterdam is 7,8% (Boutellier e.a., 2008:11).

³⁷ Armoede: prevalentie minimahuishoudens per 1.000 inwoners. Gemiddelde Amsterdam is 17,3 (Boutellier e.a., 2008:11).

in de buurt, dat wil zeggen bewoners uit verschillende straten. Het is echter nooit tot een echte wervings- en selectieprocedure gekomen: de groep van 26 buurtthermometers werd uiteindelijk samengesteld uit buurtbewoners vanuit het Draaiboek Vrede (politie), sleutelfiguren genoemd door de stadsdeel wijkcoördinator en degenen die het stadsdeel reeds via mail en telefoon benaderd hadden met klachten over overlastgevende jeugd.

Daarbij werd niet nader getoetst of deze buurtbewoners daadwerkelijk voldeden aan eerder genoemde criteria. In de eerste evaluatie van het project kwam dan ook naar voren dat het beter geweest was wel nadere gesprekken met kandidaten te voeren om op die criteria te toetsen. Actief zijn in de buurt en/of goed op de hoogte zijn van wat zich in de buurt afspeelt bleek achteraf niet echt het geval te zijn bij alle buurtthermometers. Bovendien bleken enkele buurtthermometers achteraf vooral klagers te zijn. Daarnaast was de groep onvoldoende representatief voor de buurt; er werden geen jongeren en slechts een enkele allochtoon bereid gevonden om mee te doen. Een goede verspreiding was wel gelukt.

In maart 2006 werd een startbijeenkomst gehouden voor de buurtthermometers met onder andere de stadsdeelvoorzitter, de wethouder jeugd & veiligheid en de buurtregisseurs. De formele doelen en de werkwijze werden uitgelegd. Het ging erom als stadsdeel tijdig signalen te ontvangen over nieuwe ontwikkelingen op het gebied van overlast/intolerantie door jongeren. Ten eerste om daar snel op te kunnen reageren. Ten tweede om bij incidenten snel de situatie te kunnen peilen door de thermometers te raadplegen. Ten derde om de betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor het signaleren en oplossen van problemen bij zowel stadsdeel als bewoners te vergroten.

Het uitvoeren van het project werd neergelegd bij één stadsdeelmedewerker belast met jeugd (stadsdeelrespondent), die de buurtthermometers maandelijks zou bellen om de temperatuur van de buurt te peilen en indien nodig actie zou laten ondernemen. Belangrijkste partners in deze waren politie, Streetcornerwork en soms de jongens en meiden van Soutwatch. Aan de buurtthermometers werd daarnaast gevraagd zelf te bellen als zij iets te melden hadden. Het stadsdeel verwachtte van de thermometers dat hun informatie als ervaringsdeskundige van wonen in de buurt een objectief beeld zou opleveren van de actuele situatie in de buurt, buurtthermometers hadden vooral behoefte aan zien en horen dat er echt iets gedaan werd met hun meldingen.

Opvallend binnen dit project is dat zich een relatief vaste groep actieve bewoners manifesteert. Deze zijn over het algemeen blank en veertig plus en behalve als buurtthermometer ook op diverse andere manieren actief in de buurt. De motivatie was in ieder geval bij de burger respondent opvallend intrinsiek en gedreven. Naar aanleiding van de incidenten in de Diamantbuurt werd door bewoners een activiteitengroep opgericht, die

feesten is gaan organiseren en zeer nadrukkelijk tracht te komen tot integratie. Ook het spontaan in de avond op straat gaan zitten borrelen om buurtbewoners bij elkaar te brengen en de Iftar en moskee bezoeken. Samen met de Marokkaanse buurtbewoner rondes gaan lopen en jeugd aanspreken en heel veel pogingen om de allochtone bevolkingsgroep erbij te betrekken. Toch blijkt uit de verhalen van alle respondenten dat erbij betrekken van de zwijgende meerderheid uit de buurt en met name de allochtonen niet vanzelf gaat en veel inspanning vraagt.

Samenwerking

De samenwerking binnen het buurtthermometerproject is op een aantal punten uniek. Allereerst de één op één relatie tussen de stadsdeelmedewerker met elke buurtthermometer afzonderlijk. Elke twee maanden belt hij alle buurtthermometers en deze bellen haar als hij iets te melden hebben. De meldingen worden vervolgens uitgezet bij voornamelijk de buurtregisseurs van politie en/of Streetcornerwork, die weer terugkoppelen aan de stadsdeelmedewerker wat ze met de meldingen doen. De buurtthermometers werken individueel en geven aan hun taak verschillend invulling.

Sommige buurtthermometers geven redelijk objectieve informatie en spreken ook namens meerdere buurtbewoners, anderen geven vooral hun eigen heel persoonlijke observaties door. Ook komt het voor dat verschillende buurtthermometers, woonachtig in één straat, éénzelfde situatie afwijkend beoordelen en er anders mee omgaan. Sommige hebben nooit wat te melden, anderen melden, bijvoorbeeld naar oordeel van de politie, te vaak futiliteiten.

Ook worden vele zaken buiten de jeugdoverlast om gemeld, die de stadsdeelmedewerker zo veel mogelijk uitzet bij de daarvoor verantwoordelijk dienst of instantie. Sommige buurtthermometers zijn zeer actief in de buurt en vinden dat ook het zelf aanspreken van de jeugd op gedrag erbij hoort en dat er meer onderlinge communicatie zou moeten zijn om op dit punt van elkaar te leren en elkaar te ondersteunen. Anderen hebben zelfs bezwaar tegen het met naam en toenaam doorsturen van hun mail naar de politie uit angst voor bekend worden bij de jeugd en represailles. Het stadsdeel organiseert overigens wel één keer per half jaar een gezamenlijke borrel.

Politierespondent: “Het is een aandachtspunt dat mensen denken dat ze lastig gevallen worden als ze dingen aangeven. Daar hebben we wel last van. Zeker op specifieke locaties, dat de jeugd meteen weet wie er geklaagd heeft als wij aangeven dat er geklaagd wordt.”

Aan deze vorm van samenwerking zitten voordelen en nadelen. De grootste meerwaarde is de verbeterde informatiepositie van alle partijen en dat er in periodes van toenemende overlast en onrust vaker contact gezocht wordt door de thermometers, waardoor sneller kan worden ingegrepen en escalaties kunnen worden voorkomen. Aanvankelijk verliep de samenwerking tussen bijvoorbeeld Streetcornerwork, politie en thermometers stroef, maar de constante stroom van meldingen en de centrale coördinatie vanuit het stadsdeel zorgt voor steeds meer afstemming en verbeterde samenwerking tussen partijen.

Voor onvolkomenheden werden oplossingen gezocht. Sommige thermometers bleken achteraf minder geschikt en het is moeilijk om weer van deze mensen af komen zonder de relatie met hen te beschadigen. Andere thermometers blijken heel capabel, zijn zeer actief en onderhouden ook directe contacten met politie en Streetcornerwork.

De buurtthermometers zijn samen met de leden van de activiteiten-groep uit de Diamantbuurt naar de burgercursus geweest, waardoor de politie hen meer inzicht konden verschaffen in de werkwijze van de politie. De hoop is dat deze kennis via hen ook bij andere bewoners terechtkomt en dat ze hun eigen meldingen meer filteren. De politie verifieert de buurtthermometer meldingen bij de zwijgende meerderheid bewoners en kan op die manier heel goed de informatie objectiveren. Toen meerdere thermometers in de van Tellegenbuurt aangaven, dat de jeugdoverlast toenam, organiseerden stadsdeel en politie bewonersbijeenkomsten, waarin dit beeld bevestigd werd en de overlast vroegtijdig aangepakt kon worden.

Regie en coördinatie

Regie en coördinatie van het project ligt bij het stadsdeel en is geheel neergelegd bij de stadsdeelmedewerker. Hij is immers de spin in het web, die de thermometers regelmatig belt, de verkregen informatie bij de diverse andere partijen uitzet en teruggekoppeld krijgt wat ermee gebeurt. Hij schrijft de evaluaties en legt verantwoording af binnen zijn eigen organisatie. Ook koppelt hij op individueel niveau terug wat hij met meldingen van buurtthermometers gedaan heeft.

Voor de politie is het soms lastig, dat het stadsdeel alle meldingen van buurtthermometers doorstuurt en eist dat daar iets mee gedaan wordt, terwijl de politie zelf op basis van praktijkkennis en ervaring en de noodzaak van prioritering sommige meldingen niet zo serieus zou oppakken. Hier speelt het probleem dat er klagers onder de buurtthermometers zijn, bewoners die naar verhouding zeer snel en veel bellen. Vanuit het stadsdeel is niet altijd inzichtelijk wat voor wie is en is bovendien sterk afhankelijk van het optreden van anderen. Ook vindt overlast over het algemeen in de avonduren plaats en dan is uitsluitend de politie beschikbaar. Dit levert wat

frictie op over en weer, maar naarmate het project vordert raakt men beter op elkaar ingespeeld.

Stadsdeelrespondent: “Ik vind zelf wel dat ik de informatie moet checken die ik van de thermometers krijg bij de politie. Ik vraag of het probleem hen bekend is of zij het anders zien. Dat levert nog wel eens wrijving op. De politie vindt wel eens dat ik teveel partij trek voor de burger. Het is geen kwestie van partij trekken, maar een extra bron van informatie. Op hoger niveau is er wel waardering bij de politie voor het project. Veel burgers zijn niet tevreden over de politie, omdat ze vaak niet of te laat komen. Die informatie moet ik ook doorgeven en daar zitten ze niet altijd op te wachten.”

Binnen het stadsdeel is alleen genoemde stadsdeelmedewerker beschikbaar voor het project, die het naast zijn normale werkzaamheden doet. Hij is verantwoordelijk voor zowel de aanpak van de jeugdgroepen als geheel en het bij elkaar brengen van daarbij benodigde partijen als voor het analyseren en maken van een plan van aanpak voor elk individueel jeugdgroepslid. Het vergaren en vastleggen van de informatie van de buurtermometers is zeer arbeidsintensief. De stadsdeelmedewerker geeft aan dat het mogelijk is om het project te verbeteren door bijvoorbeeld trainingen aan de thermometers, goede afstemming met de burgercursus, maar ook gericht werven van echt geschikte bewoners. Bewoners, die niet alleen eigen observaties melden, maar ook die van andere bewoners kunnen doorgeven en veel aanwezig zijn in de buurt, met name in de avonden. Voor deze extra's heeft hij echter onvoldoende tijd en gelegenheid en wordt vooralsnog ook geen extra ondersteuning aangeboden door het stadsdeel.

Informatie-uitwisseling

De informatie wordt binnen dit project één op één doorgegeven door individuele buurtthermometers aan de stadsdeelmedewerker, die de informatie vervolgens weer doorstuurt naar politie en Streetcornerwork. Deze koppelen weer zo veel mogelijk terug wat ze met de informatie doen. Als een buurtthermometer toename van jeugdoverlast constateert, wordt dit geverifieerd bij andere buurtthermometers en wordt dit aan Streetcornerwork en politie doorgegeven. Deze verifiëren de informatie weer.

Streetcornerwork zoekt contact met de jongeren, de politie gaat in de buurt bij andere bewoners informeren hoe het gaat en er vindt onderling overleg plaats. Ook bevatten de meldingen van de thermometers steeds specifiekere details over de jeugd. Soms is dit voor de politie weliswaar bruikbare informatie, de moeite van het registreren waard, maar kan er slechts op termijn iets mee gedaan worden. Als dat het geval is kan soms

pas veel later een concreet resultaat zoals een aanhouding teruggekoppeld worden en in de tussentijd lijkt het alsof de politie niets doet.

Politierespondent: “De informatie heeft betrekking op overlastgevende gedragingen. Het wordt steeds specifieker: de aard en samenstelling van de hangjongeren, huidskleur, kleding, er wordt met bijnamen gepraat, kentekens van scooters. Je moet de informatie gebruiken als indicaties. Mensen willen niet met naam genoemd worden. Je bouwt het om het plaatje te vormen maar je kan het niet ophangen aan zo’n melder. Ik zie het zo, wij hebben een grote legpuzzel op tafel en zij komen met stukjes. We bewaren het altijd wel en uiteindelijk past het in elkaar. Het nadeel is dat het niet direct iets tastbaar oplevert voor bewoners. Dat komt pas op het moment dat een verdachte wordt opgepakt en voor langere tijd vast zit. Dat komen de hoera geluiden.”

Hoewel niet ieder buurtthermometer dat wil, sommigen blijven het liefst onbekend en komen zelfs niet op de halfjaarlijkse borrel, is bij een aantal buurtthermometers wel behoefte aan onderlinge communicatie. Het gaat vooral om met elkaar praten over het werk van buurtthermometer en over hoe om te gaan met problemen in de buurt, met als doel van elkaar te leren. Ook lukt het nog niet goed richting de buurtthermometers als groep aan te geven wat de resultaten zijn van hun meldingen, van hun bijdrage.

Democratische controle

Zoals eerder aangegeven is de groep buurtthermometers niet representatief in verhouding tot de samenstelling van de bevolking. Slechts één allochtone thermometer en helemaal geen jongeren. De grote meerderheid is blank en veertig plus. Min of meer een gegeven voor alle actieve bewoners uit de buurt. Als allochtonen actief zijn en activiteiten organiseren dan lijken zij dat vooral voor de eigen gemeenschap te doen, wat het stadsdeel ook subsidieert of zij worden door autochtone bewoners doelgericht erbij betrokken en verzorgen bijvoorbeeld het eten bij feesten.

Binnen het stadsdeel wordt door de stadsdeelmedewerker verantwoording afgelegd over het project naar zijn leidinggevende en ook naar de deelraad. Onduidelijk is in hoeverre de overige partners, zoals Streetcornerwork, politie en jongerenwerk op enigerlei wijze verantwoording afleggen over hun rol binnen dit project, omdat het strikt formeel natuurlijk valt onder het stadsdeel. Terugkoppeling over resultaten naar de buurtthermometers hapert en ook is geen structurele communicatie over het werk en resultaten van de buurtthermometers naar hun eigen achterban, de overige bewoners. Zeker voor wat betreft de allochtone jeugd maar ook hun ouders kan dat betekenen, dat ze de buurtthermometers gaan zien als een verleng-

stuk van de politie en overheid. Dat zijn dan de verklikkers en door het individuele opereren van die buurtthermometers maakt dat deze bewoners ook kwetsbaar voor wraakacties en pesterijen.

5.3 Buurtouderproject Spaarndammerbuurt stadsdeel Westerpark

Actief toezicht:

Dat burgers actief handelingen verrichten om informatie te verwerven en aan de overheid doorgeven.

De situatie in stadsdeel en buurt

Stadsdeel Westerpark is gelegen in het westen van Amsterdam en omvat de volgende buurtcombinaties: de Houthavens, de Spaarndammer- en Zeeheldenbuurt, de Staatsliedenbuurt, de Centrale Markt en de Frederik Hendrikbuurt. Het stadsdeel valt samen met het gebied van het wijkteam Houtmankade. Het stadsdeel Westerpark heeft rond de 34.000 inwoners, waarvan 29% niet Westerse allochtonen. Van de huishoudens heeft 39% een laag inkomen. De buurtcombinatie Spaarndammer- en Zeeheldenbuurt³⁸ heeft rond de 10.000 inwoners, waarvan 37% niet Westerse allochtonen. Van de huishoudens moet 41% rondkomen van een laag inkomen (O&S Amsterdam, 2007: 25,31).

De objectieve en subjectieve veiligheidsindex, die de gemeente Amsterdam vanaf 2003 bijhoudt, geven een beeld van hoe de veiligheidsproblematiek zich ontwikkelt in de Spaarndammer- en Zeeheldenbuurt ten opzichte van het stadsdeel en de rest van de stad. In de Spaarndammer- en Zeeheldenbuurt is het volgens geregistreerde cijfers relatief veilig (kwalificatie groen), in 2004 zelfs aanzienlijk veiliger dan in de rest van het stadsdeel en Amsterdam gemiddeld, vanaf 2005 stabiliseert deze trend rond een niveau dat iets veiliger is dan Amsterdam gemiddeld en iets onveiliger dan heel Westerpark.

Kijken we echter naar de overlastindex, dan blijkt dat het overlastniveau gedurende 2003 en 2004 vergelijkbaar is met het stadsdeel en de rest van Amsterdam, echter vanaf 2005 dusdanig hoog is, dat het de kwalificatie onveilig (rood) krijgt. Uit de achterliggende cijfers blijkt, dat het aantal overlastmeldingen dalende is vanaf 2005 en het aantal burengerucht meldingen fluctueert rond de 200 per jaar en het grootste aandeel uitmaakt

³⁸ Genoemde cijfers zijn afkomstig van de dienst onderzoek en statistiek van de gemeente Amsterdam. Door deze dienst gebruikte buurtcombinaties zijn de kleinste geografische eenheden, die zij bij het vergaren van cijfers hanteren. De politie Amsterdam-Amstelland hanteert kleinere eenheden: de Spaarndammerbuurt Oost, de Spaarndammerbuurt West en de Zeeheldenbuurt worden gezien als aparte buurten en hebben ieder een eigen buurtregisseur.

van de overlast. Desondanks voelen de bewoners van de Spaarndammer- en Zeeheldenbuurt zich steeds veiliger, hetgeen blijkt uit de dalende trend van de subjectieve veiligheidsindex en het niveau, dat te kwalificeren is als veilig (<http://buurtcijfers.eenveiligamsterdam.nl>).

Uit het criminogeniteitsbeeld van de Spaarndammer- en Zeeheldenbuurt blijkt dat daar sprake is van een gemiddeld totaal niveau aan risicofactoren dat vrijwel gelijk is aan het gemiddelde niveau in Amsterdam. Echter, een drietal risicofactoren is aanmerkelijk meer aanwezig dan gemiddeld in heel Amsterdam. Het gaat dan om adolescenten en jongvolwassenen, gebrek aan betrokkenheid bij school en armoede. Bij adolescenten en jongvolwassenen gaat het om het aandeel van twaalf- tot en met vierentwintigjarigen per duizend inwoners, gemiddeld is dat in Amsterdam 152. Gebrek aan betrokkenheid bij school heeft te maken met het percentage leerlingen dat relatief verzuim heeft gepleegd, het gemiddelde voor Amsterdam is 4,7%. Bij armoede gaat het om het aandeel minima huishoudens, gemiddeld is dat 17,3 per 1.000 inwoners in Amsterdam (Boutellier e.a., 2008: 11, 61).

De Spaarndammer- en Zeeheldenbuurt betreft voormalige arbeidersbuurten, waar arbeiders woonden die vroeger of in de in de Spaarndammerbuurt gelegen Suikerfabriek werkten of in de Houthavens (www.amsterdam-amstelland.nl). Hoewel een deel van de oude woningvoorraad in het kader van stadsvernieuwing vervangen werd door nieuwbouw is nog steeds sprake van een groot gehalte aan relatief kleine en gehorige woningen, wat de mate van burengerucht meldingen enigszins verklaart. We hebben dus te maken met een relatief arme buurt met relatief veel allochtonen, relatief veel jeugd en hoewel men zich over het algemeen vrij veilig voelt toch een hoog niveau van overlast.

Netwerk

Het buurtouderproject Westerpark is een bottom up ontstaan burgerproject. In de zomer van 1999 werd een buurtbewoner in de Spaarndammer buurt doodgeschoten omdat hij opmerkingen had gemaakt over het asociale rijgedrag van twee jongens op een scooter. Nog geen jaar later werd bekend dat een veertienjarig licht verstandelijk gehandicapt meisje uit deze buurt al in 1998 herhaaldelijk door een groep allochtone jongeren uit de buurt werd verkracht en dat het stadsdeel dit al die tijd stil had gehouden. De verontwaardiging in de buurt was zeer groot. Dit wilde men niet meer en men was bereid tot actie over te gaan. Vanwege de grote onrust en media-aandacht voor met name de verkrachtingszaak kwamen bewoners bijeen om over de situatie en mogelijke acties te praten.

Als hoofdprobleem in de buurt werd vooral gekeken naar wangedrag van allochtone jeugd. Eén van de bewoners is vervolgens naar het stadsdeel gegaan om de problemen kenbaar te maken en overhandigde na-

mens de bewoners een lijst van actiepunten. Dat resulteerde in oprichting van de werkgroep jeugd en veiligheid. Vervolgens werden door het stadsdeel bewonersbijeenkomsten met als thema veiligheid georganiseerd, waarbij een autochtone buurtbewoner voorstelde een buurtouderproject naar voorbeeld van de Marokkaanse buurtvaders uit Slotervaart op te richten.

Vanuit de werkgroep jeugd en veiligheid werd daarop een initiatiefgroep buurtouderproject opgericht, bestaande uit twee buurtregisseurs, de unit manager buurtbeheer en de unit manager jeugd en veiligheid van de Stichting Welzijn Westerpark (SWW). De initiatiefgroep voorzag in een plan van aanpak om te voorzien in de randvoorwaarden voor uitvoering van het buurtouderproject. Een opbouwwerker werd aangewezen om het buurtouderproject te begeleiden en een fonds aan te schrijven voor financiering. Verder werd gestreefd naar een gemêleerde samenstelling: buurtouders van verschillende etnische origine, leeftijd en geslacht. Doel van het buurtouderproject was het verbeteren van sociale controle en leefbaarheid in de eigen buurt en in stadsdeel Westerpark.

De subdoelen waren vooral gericht op de jeugd en varieerden van aanspreken op gedrag tot het verbeteren van de contacten tussen buurtbewoners en de jeugd, waaronder de wens schuil ging om met name allochtone ouders te bewegen om meer te letten op hun eigen kinderen. In het buurtouderprofiel werd nadrukkelijk vermeld dat het moest gaan om toezicht door gebruik van sociale vaardigheden en niet om optreden als politieagent. Bij het werven en selecteren van buurtouders werd ook steun verwacht van een drietal allochtone zelforganisaties: het Marokkaans platform, het Turks Huis en de Stichting Surinamers Westerpark. De oorspronkelijke partners van het buurtouderproject waren de politie, de stichting welzijn Westerpark (units jeugd en veiligheid en buurtbeheer), het stadsdeel Westerpark en de zelforganisaties.

Daarnaast werd door de werkgroep jeugd en veiligheid in het voorjaar van 2002 opdracht verleent aan BC&O Advies om de bewoners te begeleiden in het proces van met de buurt voor de buurt gezamenlijke omgangsregels vast te stellen. Dit betrof een zogenaamd straatregelproject naar Rotterdams voorbeeld, nam twee jaar in beslag en kostte het stadsdeel zo'n 42.000 euro. In het kader van dit project werden met behulp van enkele bewoners in de functie van straatambassadeur via diverse buurtbijeenkomsten ongeveer 200 bewoners bereikt en door middel van debatten over normen en waarden tien buurt-gedragsregels opgesteld.

Uit de bijeenkomsten kwam echter naar voren, dat bewoners het erg lastig vonden om als bewoner andere bewoners aan te sporen zich aan de regels te houden en in dat opzicht voor zichzelf geen rol zagen. Bovendien werd aangegeven dat zij geen behoefte hadden aan verdere lange vergadertrajecten. Dit resulteerde in de conclusie dat implementatie van de regels

het beste kon plaatsvinden via een aantal doe-activiteiten. Koppeling van de vijftien actieve bewoners uit dit project aan de buurtouders en de groep trainen in het bemiddelen in conflicten was het advies in november 2003. Gezamenlijk zouden zij dan de organisatie van de doe-activiteiten op kunnen pakken (BC&O Advies 2003). Doordat medio 2004 de subsidie voor het buurtouderproject voorbij was, het project niet werd overgenomen door het stadsdeel en officieel niemand meer verantwoordelijk was voor de buurtouders, is deze koppeling er nooit gekomen en heeft uiteindelijk niemand echt structureel het implementeren van die gedragsregels opgepakt.

Samenwerking

Het buurtouderproject Westerpark heeft feitelijk gedraaid vanaf april 2002 en werd in het najaar van 2006 opgeheven. Voor de eerste twee jaar werd subsidie verkregen vanuit het BJA fonds³⁹, waarbij één van de doelstellingen was dat projecten na twee jaar worden overgenomen door derden, bijvoorbeeld de overheid. Totaal werd een financiering verleend van 58.000 euro. Dat geld werd besteed aan huisvesting, hand- en koffiegeld voor de buurtouders, GSM toestellen, jassen met de opdruk buurtouders, trainingen en professionele ondersteuning door één opbouwwerker van vier uur per week. Deze subsidie was gekoppeld aan een aantal formele voorwaarden zoals een begroting vooraf, schriftelijke jaarlijkse evaluatie en verantwoording van besteding van de gelden.

Uit de evaluaties 2002 en 2003 blijkt dat de buurtouders vooral zelf bezig zijn geweest met het werven van meer buurtouders en dat van de input van eerder genoemde allochtone zelforganisaties niets terechtgekomen is. Via zelf werven lukte het om een Marokkaanse man en Surinaamse vrouw erbij te krijgen, de Marokkaanse man haakte echter binnen een half jaar af. Van het totale aantal van tien buurtouders waren eind 2002 slechts zes over, wat in de loop van 2003 verder afkalfde tot een kerngroep van vier buurtouders, aangevuld met wisselend participerende andere bewoners. Hoewel ook gedurende heel 2003 actief werd geworven had dit geen structureel resultaat. Doordat er nauw werd samengewerkt met de politie en gebruik gemaakt werd van politieporto's werden de buurtouders met name door de Marokkaanse jeugd al snel gezien als verlengstuk van de politie. Dat maakte vooral de positie van allochtone buurtouders erg lastig, ze werden door hun eigen gemeenschap gezien als verrader.

Gemiddeld werd twee à drie avonden per week gedurende drie uur toezicht gehouden in de Spaarndammerbuurt daar waar sprake was van overlastgevende hangjeugd en in de winkelstraat. Een en ander zou de sfeer in de wijk ten goede zijn gekomen en met name winkeliers ervoeren het ex-

³⁹ Stichting steunfonds buurt- en jongerenwerk Amsterdam

tra toezicht als zeer prettig. Uit diverse overleggen bleek dat de buurt s'avonds rustiger geworden was en dat het aantal overlastmeldingen bij de politie afnam. De buurtouders wisten contact te leggen met een Antilliaanse/Surinaamse jeugdgroep op het Suikerplein. Via bemiddeling van de buurtouders bij het stadsdeel werd voor deze groep uiteindelijk een andere locatie in de buurt gerealiseerd, waar zij konden 'chillen' en voetballen, met verlichting in de avonduren. Zowel in 2002 als 2003 werden voetbaltoernooien voor de jeugd georganiseerd in samenwerking met onder andere jongerenwerk. Op twee andere locaties lukten de contacten met de jeugd minder of zelfs geheel niet. Met name één Marokkaanse jeugdgroep keerde zich af van de buurtouders en was voor hen niet te benaderen.

Burgerrespondent: "We zijn wel een aantal keer bedreigd met wapens, voornamelijk door de Marokkaanse jeugd. De Marokkaanse jeugd voelde zich bedreigd door onze aanwezigheid en daar was ook moeilijk contact mee te krijgen. We hadden eerst één of twee Marokkaanse vaders erbij maar die zijn ermee gestopt omdat vanuit hun eigen gemeenschap de buurtouders niet werden geaccepteerd. Op een gegeven moment hadden we wel redelijk contact met de Marokkaanse jongeren maar zodra je ze de rug toekeerde kreeg je de blikjes cola naar je toe geworpen. Zelfs als de buurtregisseurs erbij stonden. Dat vond ik erg jammer."

De buurtouders bezochten ook bij elke ronde beide buurtcentra en praatten daar met aanwezige buurtbewoners en jongeren. Bovendien namen ze deel aan het reguliere buurtbeheer overleg (elke zes weken). Ze startten hun diensten door porto's op te halen aan het politiebureau en werden daar gebriefd over aandachtspunten voor hun rondes door de buurtregisseur of de dienstdoende agenten. Hoewel aanvankelijk was afgesproken dat er telkens een buurtregisseur in dienst zou zijn speciaal voor de buurtouders als back-up, bleek dit in de praktijk door politie interne problemen niet te lukken. In plaats daarvan was er back-up van de dienstdoende agenten indien nodig. Al eind 2002 waren er diverse incidenten geweest van molestatie, auto's en voordeuren van enkele buurtouders werden vernield met aanzienlijke schade. Daders werden nooit achterhaald, de buurtouders zelf vermoedden dat het hier Marokkaanse jeugd betrof, die de buurtouders beschouwde als verraders. De schade werd uit het buurtouderbudget van het AJB fonds vergoed.

Regie en coördinatie

Gedurende de eerste twee jaar van het project werd in de coördinatie voorzien door een opbouwwerker van de Stichting Welzijn Westerpark verbon-

den aan de unit buurtbeheer. Deze kreeg vier uren per week daarvoor vergoed en nam de verantwoordelijkheid op zich voor zaken als fondswerving, afwikkeling van alle aan de subsidie verbonden formele eisen en het regelen van een vrijwilligersbijdrage buiten het fonds om. Voor de buurtouders was hij aanspreekpunt en hielp als professional desgevraagd bij de contacten met andere organisaties. De buurtouders bepaalden zelf wanneer ze gingen lopen en gaven bij de opbouwwerker aan wat ze nodig hadden en dat regelde hij. Door zijn coördinatie uren te spreiden wist de opbouwwerker de begeleiding twee en een half jaar door te trekken, maar daarna hield het feitelijk op.

Door het wegvallen van de coördinatie door het opbouwwerk ontstond een situatie waarin de buurtouders, weliswaar nog slechts met z'n drieën, op eigen houtje door gingen. Feitelijk voelde niemand zich meer verantwoordelijk voor de buurtouders, waardoor er nog slechts sporadisch en min of meer toevallig overleg plaats vond tussen buurtbeheer, politie en buurtouders. Wel trokken de buurtouders nog meer richting politie, omdat ze het gevoel hadden dat die back-up nu meer dan ooit noodzakelijk was. Bij buurtbeheer begonnen klachten binnen te komen van bewoners over het optreden van de buurtouders. Tegelijkertijd hoorde men binnen buurtbeheer van de politie dat buurtouders werden bedreigd en hun spullen vernield werden.

Buurtbeheerrespondent: "Ze zagen dus af en toe wel professionals en ze schreven nog steeds in het schrift, maar er was geen duidelijke aansturing en begeleiding meer. Er was niemand meer die zich verantwoordelijk voelde voor de buurtouders. Er werd wel tijd en aandacht aan gegeven, maar op een andere manier. Het aanspreekpunt van de opbouwwerker was weg. Er was niemand meer die het initiatief nam om rond de tafel te gaan zitten. Daar hebben we allemaal naar gekeken en niets mee gedaan. Totdat er nieuwe buurtregisseurs kwamen die zeiden dat het zo niet kon en mocht."

Aangezien buurtregisseurs elke vijf a zes jaar van standplaats wisselen kon het gebeuren dat in januari 2006 de beide buurtregisseurs, die de meeste contacten onderhielden met de overgebleven buurtouders, vertrokken en nieuwe daarvoor in de plaats kwamen. Ook had inmiddels een wisseling van wijkteamleiding plaatsgevonden. De nieuwe buurtregisseurs en hun leidinggevendenden werden enigszins verrast door het fenomeen buurtouders en hadden andere ideeën dan hun voorgangers over hoe een dergelijk project zou moeten functioneren. Ook werden zij geconfronteerd met een situatie, waarin de buurtouders een geheel eigen manier van werken ontwik-

keld hadden. Die week af van oorspronkelijke bedoelingen en had ongewenste neveneffecten.

De buurtouders verwachtten de beide avonden dat zij rondes liepen voortdurende back-up van de politie, waarin niet kon worden voorzien. Dat er slechts drie buurtouders waren, was voor beide buurtregisseurs een verrassing bij hun aantreden. De buurtouders liepen het politiebureau in en pakten achter de balie porto's alsof ze er thuis hoorden. Beide buurtregisseurs werden vervolgens door hun collegae aangesproken over het gedrag van 'hun' buurtouders. De buurtregisseurs kwamen er via via achter dat de auto's van de buurtouders vernield werden. Dit hield mogelijk verband met toenemende afkeer van sommige buurtbewoners tegen de manier van optreden van de buurtouders.

Ook was sprake van problemen met politie-informatie, die de buurtouders hoorden via de porto en die vervolgens op straat lag door loslippigheid van één van hen. Toen vervolgens de politie overging op een ander portofoonsysteem, dat op de man werd uitgereikt, kwam aan het porto gebruik door de buurtouders een einde. Tot hun grote ongenoegen en onbegrip. Ook waren de drie overgebleven buurtouders geen eenheid. Drie kapiteins op één schip die vooral over elkaar maar niet met elkaar spraken, waardoor zelfs binnen de groep geen consensus was. De buurtregisseurs hebben al vroeg in het jaar 2006, daarbij gesteund door buurtbeheer, aangegeven dat zij een andere nieuwe opzet wensten.

Buurtbeheerrespondent: "Ik denk ook dat de buurtouders die uiteindelijk overbleven een ander beeld ervan hadden dan de rest. Deze drie zagen zichzelf als verlengstuk van de politie. Ze waren heel boos dat het project gestopt is. Ze brachten zichzelf in gevaar, ze werden uitgescholden en er werden krassen op hun auto's gemaakt. Dat kon niet langer zo. Dat was niet de insteek. Wij wilden terug naar contact leggen met jongeren en dan het liefst door de eigen familie. We wilden een gemêleerde groep."

Burgerrespondent: "We kregen portofoons mee, het verbindingsmiddel rechtstreeks met de politie. Die hadden we bij ons voor het geval dat er zich een calamiteit voordeed. Door de portofoon hebben we een aantal dingen opgelost en voorkomen, namelijk een aanhouding en een brand. De portofoon was veel sneller dan het bellen met 112. Ook met bedreigingen konden we meteen contact maken met het bureau."

Samen met buurtbeheer hebben de nieuwe buurtregisseurs hun onvrede over de gang van zaken en de wens om het project buurtouders een andere opzet te geven met de groep overgebleven buurtouders besproken. Kern

hiervan was het niet meer optreden als quasi politieagent en terugkeer naar het oorspronkelijk doel. Dit was voor de buurtouders onbespreekbaar en zij gingen onmiddellijk over tot klagen over de nieuwe buurtregisseurs bij stadsdeelvoorzitter en wijkteamleiding. Uiteindelijk is het buurtouderproject in het najaar van 2006 opgeheven, waarna in november 2006 getracht is een nieuwe groep buurtouders te werven van multiculturele samenstelling en volgens een nieuw concept.

Kern van dit nieuwe concept was een koppeling van de buurtouders aan buurtbeheer, waarbij coördinatie en begeleiding zeer goed was opgezet en ingebed in buurtbeheer. Politie als achtervang bij problemen met de eigen veiligheid. Pogingen om een nieuwe groep buurtouders te formeren slaagden echter niet bij gebrek aan animo. Volgens respondenten heeft dit ermee te maken, dat het in de buurt veiliger geworden is. Burgers worden pas actief als er sprake is van een probleem. De nieuwe opzet ligt klaar voor als het nodig is en bewoners dat aangeven. Saillant detail is, dat het stadsdeel volledig uit beeld was na uitbesteding aan buurtbeheer en pas reageerde toen het hoorde van opheffing om te pleiten voor behoud van dit mooie project.

Buurtbeheerrespondent: “We moeten inspelen op het moment. Anders ga je iets op poten zetten waar helemaal geen behoefte aan is. Je moet inspelen op het moment dat er een aanleiding is en niet zoals vroeger zelf iets bedenken en anderen het laten uitvoeren.”

Informatie-uitwisseling

Gedurende de eerste tweeënehalf jaar van het buurtouderproject was de informatie-uitwisseling tussen de belangrijkste partijen redelijk goed geregeld. Het buurtouderproject was gehuisvest bij buurtbeheer. In die tijd waren binnen het stadsdeel Westerpark zeven buurtbeheer kantoren, elk daarvan had drie buurtconciërges in dienst. Deze liepen overdag hun rondes door de buurt om toezicht te houden en het veiligheidsgevoel van bewoners te verhogen en hadden daarnaast een beheerstaak met betrekking tot de openbare ruimte. In zekere zin was hier sprake van overlappende werkzaamheden met de buurtouders.

Informatie-uitwisseling tussen beiden vond plaats via een schrift, waarin de buurtouders na afloop van hun rondes aantekeningen konden maken. Het ging dan om zaken die de buurtouders relevant vonden voor de buurtconciërges zoals kapot straatmeubilair of ontwikkelingen die zij signaleerden. Omgekeerd gebruikte buurtbeheer het schrift om terug te koppelen wat met de meldingen van de buurtouders gedaan werd of om bijvoorbeeld bij signalen over een nieuwe hangplek van de jeugd aan de buurtouders te vragen om daar eens polshoogte te gaan nemen. De afspraak was

nadrukkelijk dat buurtouders bij het constateren van overlast als zij wilden en konden mensen hierover zouden aanspreken, echter nooit alleen, maar altijd met z'n tweeën. Huisbezoeken afleggen door buurtouders was zeer beslist niet de bedoeling. Signalen moesten worden doorgegeven aan buurtbeheer via het schrift. Buurtbeheer kon op die manier vroegtijdig op signalen van overlast reageren door bijvoorbeeld via de unit jeugd en veiligheid van de Stichting Welzijn Westerpark een ambulante werker erop af te sturen.

In de beginperiode was sprake van regelmatig overleg tussen buurtouders, de opbouwwerker en een politiecoördinator. De laatste had ook voorzien in de benodigde trainingen sociale vaardigheden en omgaan met agressief gedrag voor de buurtouders. De buurtouders kregen bij aanvang van hun dienst aan het politiebureau een porto en in principe informatie over aandachtspunten voor hun rondes. Hoewel afgesproken was, dat elke avond voor back-up en briefing door één van de twee betrokken buurtregisseurs gezorgd zou worden, werd dit in de praktijk vaak overgenomen door dienstdoende collegae uit de noodhulp⁴⁰. De porto's waren bedoeld om direct hulp van de politie te kunnen inroepen bij calamiteiten.

Het contact tussen de buurtouders en de voormalige twee betrokken buurtregisseurs had vermoedelijk een sterk informeel karakter (tot in de privé sfeer), waarbij informatie vooral op basis van onderling vertrouwen en mondeling werd uitgewisseld. Nadat de subsidiering voorbij was werd de band van de overgebleven buurtouders met de politie nog hechter. De buurtouders liepen extra rondes op verzoek van de politie en hadden het gevoel dat zij meer zagen dan de buurtregisseurs zelf, omdat ze niet in uniform waren. De situatie in de buurt werd volgens de buurtouders zeer regelmatig met de buurtregisseurs besproken.

Langzaam veranderde de werkwijze van de buurtouders en verschoof in de richting van politieachtig optreden. De buurtouders waren vooral trots op zaken als het preventief surveilleren in de winkelstraat in het kader van een toename van het aantal overvallen, het via de porto direct politie erbij kunnen roepen bij bedreiging van henzelf of via de porto participeren bij politie-interventie in verband met een brand en een aanhouding. Dit werd echter ook door buurtbewoners en jeugd opgemerkt, die dat soort optreden van buurtouders afwezen en niet acceptabel vonden. De beide nieuwe buurtregisseurs werden bij hun aantreden begin 2006 geconfronteerd met de overblijfselen van een buurtouderproject dat zich op een onwenselijke manier ontwikkeld had door gebrek aan structurele ondersteuning.

Doordat beide nieuwe buurtregisseurs met een frisse blik naar de buurtouders keken, waren zij ook degenen die als eerste misstanden signa-

⁴⁰ De voor de noodhulp ingezette politieagenten moeten de spoedeisende assistentieverzoeken aan de politie afhandelen.

leerden. Een en ander werd versneld doordat de politie steeds vaker erbij geroepen werd omdat de buurtouders in de problemen waren geraakt door hun manier van optreden. Ook bleek één van de buurtouders niet discreet om te gaan met alle informatie die via portoverkeer en op het politiebureau passeerde.

De eerste maatregelen waren dan ook het mede delen dat back-up door een buurtregisseur puur voor de buurtouders voor twee avonden per week niet gegarandeerd kon worden, geen porto meer verstrekt werd en het centrale politienummer gebeld moest worden bij calamiteiten tijdens de ronde. Dit werd door de buurtouders ongetwijfeld gevoeld als een degradatie. Daartegenover staat dat zij zelf aanzienlijk waren afgedwaald van hun oorspronkelijke doelstellingen en mogelijk sprake was van een verborgen agenda: het verwerven van een baan bij de politie.

Nu kwamen ook verschillen van inzicht over informatie-uitwisseling naar voren. De buurtregisseurs wilden terugkoppeling van informatie naar de politie na afloop van hun ronde. De buurtouders wilden zo veel mogelijk zelf oplossen als buurtbewoners onderling en vonden het niet nodig hetgeen zij zelf konden oplossen te vertellen aan de politie. Vervolgens was er onenigheid over wat er met nuttige informatie van buurtouders diende te gebeuren. De buurtouders wilden de informatie slechts informeel delen, de politie wenste dit formeel op papier te zetten met de naam van de buurtouder eronder.

Burgerrespondent: “We kregen een soort briefing. Bij terugkomst koppelden we het hoogstnodige terug aan de politie. We probeerden het meeste als buurtbewoners op te lossen, zonder dat de politie erbij kwam. De politie heeft een hele andere insteek. Als het zelf oplossen niet wilde lukken, dan koppelden we het terug. Dan moest het wel heel ernstig zijn.” “Ook meldden we zaken bij de buurtregisseurs. Die wilden een proces-verbaal maken met onze namen erin. Dat wilden we niet, want dat wilden we privé houden.”

Politierespondenten: “Wij wilden een man of tien rond te tafel hebben, maar zij (de drie buurtouders) wilden niet met elkaar overleggen. We wilden dat ze op het eind van de avond weer hier kwamen en dan zouden wij er zijn om te vragen wat ze gezien en gehoord hadden. Dat gaan we dan verwerken in stukken, zodat als je weet dat er iets speelt zoals nu met Wilders dat je erop kan anticiperen. Dat je de mensen als oren de wijk in kan sturen “ “De kern van het verhaal was dat als ze daadwerkelijk met goede informatie kwamen, dat je het niet op papier mocht zetten met de

naam van de buurtouder eronder. Als je dat niet wilt, dan moet je je mond houden.”

Democratische controle

Hoewel burgerparticipatie tevens het democratische gehalte van de samenleving kan verhogen, lukt dit uitsluitend als de deelnemende burgers ook een goede afspiegeling zijn van de buurt die zij vertegenwoordigen. Hoewel een representatieve samenstelling van de buurtoudergroep van begin af aan de bedoeling was van alle betrokken partijen is hiervan niet zo veel terechtgekomen. Slechts met grote moeite lukt het de buurtouders zelf om bij de start enkele allochtone buurtouders te werven, die echter de groep relatief snel weer verlieten. Dit had volgens respondenten te maken met een slechte onderlinge communicatie door taal- en cultuur problemen en in ieder geval voor de Marokkaanse buurtouder, dat hij vanwege de nauwe samenwerking met de politie, gezien werd als verrader.

Echt draagvlak binnen de allochtone zelforganisaties had mogelijk geholpen, maar daar was ook geen sprake van. Uiteindelijk bleven maar drie buurtouders over, een autochtone vader en zijn dochter en een man van Italiaanse afkomst. Op deze wijze was geen enkele sprake meer van representativiteit en met het verschuiven van de werkzaamheden van de buurtouders in de richting van quasi politie optreden verdween ook het laatste draagvlak uit de buurt. Mogelijk had het al in een zeer vroeg stadium uit elkaar vallen van de groep voorkomen kunnen worden als de politie en/of stadsdeel nadrukkelijker had gecommuniceerd over de functie van de buurtouders. Dat werd echter aan hen zelf overgelaten.

Verantwoording afleggen naar de eigen achterban door de buurtouders gebeurde niet of slechts gedurende het buurtbeheer bewonersoverleg. Bewonersoverleggen zijn overigens ook zelden representatief voor de bewonerssamenstelling van een buurt. In de gesubsidieerde periode werd door de opbouwwerker een evaluatie opgesteld en gecommuniceerd naar het AJB fonds en vermoedelijk ook naar het stadsdeel om die te bewegen het project over te nemen. Dat laatste gebeurde echter niet en begeleiding van de buurtouders werd door het stadsdeel vooral richting politie geschoven. Binnen de politie was ook geen duidelijk beleid van hoe om te gaan met buurtouders en is het informele gebeuren met de overgebleven drie buurtouders lange tijd gedoogd.

Hoewel bij de totstandkoming van het project betrokken stadsdeelmedewerker af en toe aan de buurtouders vroeg hoe het ging, kwam van die kant geen structurele ondersteuning of enige vorm van toezicht op het project. Pas toen de opheffing in beeld kwam werd van die zijde een goed woordje gedaan voor de buurtouders. Doordat een goed systeem van verantwoording afleggen aan alle kanten ontbrak en al helemaal geen sprake was van verantwoording afleggen aan een politiek orgaan over de gang van

zaken heeft het kunnen gebeuren dat dit project zo een eigen leven heeft kunnen leiden en zich in ongewenste richting ontwikkelde. Uiteindelijk komt de verantwoordelijkheid om aan een dergelijke gang van zaken een einde te maken op de schouders van twee nieuwe buurtregisseurs terecht.

5.4 Connect Initiatieven stadsdeel Bos en Lommer

Relationeel toezicht:

Dat burgers interpersoonlijke relaties gebruiken om informele sociale controle op ongewenst gedrag als overlast en criminaliteit uit te oefenen.

Conflictbemiddeling:

Dat onafhankelijke derden bij een conflict helpen bij de onderlinge oplossing daarvan.

Situatie in stadsdeel en buurt

Het stadsdeel Bos en Lommer is gelegen in Amsterdam West. Het gebied ligt grofweg ingesloten tussen de sneltramlijn 50 in het westen, de Sloterweg in het noorden, het Westelijk Marktkanaal in het westen en de Jan van Galenstraat in het zuiden. Het stadsdeel wordt in tweeën gedeeld door de A10 ringweg, Westelijk daarvan gelegen is de Kolenkitbuurt. Belangrijkste buurtcombinaties zijn de Kolenkitbuurt inclusief Robert Scottbuurt, Landlust en Erasmuspark. Het stadsdeelgebied valt grotendeels samen met het gebied van het wijkteam Admiraal de Ruijterweg.

Het hoge percentage niet Westerse allochtone bewoners is een van de meest opvallende kenmerken van deze buurt, in de Kolenkitbuurt is bijna 80% niet Westers allochtoon. Bos en Lommer is bovendien aangewezen als Vogelaarwijk, dat wil zeggen een wijk waar sprake is van ernstige problemen rond wonen, werken, leren, integreren en veiligheid (stadsdeel Bos en Lommer 2008:11). In tabel zes wordt een overzicht gegeven van het aantal inwoners, het percentage niet Westerse allochtonen en het percentage lage inkomens⁴¹ in het stadsdeel, de buurtcombinaties daarbinnen en Amsterdam (O&S Amsterdam 2007, 25, 30, 34).

⁴¹ Percentage huishoudens met een besteedbaar inkomen dat lager is dan 15.800 per jaar (O&S Amsterdam 2007:35).

Tabel 6

Buurt/stadsdeel	Inwoners	Niet Westers allochtoon	Lage inkomens
Landlust	18.110	51,9%	36,3%
Erasmuspark	5.073	36,4%	29,3%
Kolenkit	7.010	79,9%	36,6%
Bos en Lommer	30.294	55,6%	35,1%
Amsterdam	743.104	34,5%	31,3%

Hoewel het in stadsdeel Bos en Lommer volgens de objectieve veiligheidsindex vanaf 2003 steeds veiliger geworden is en het niveau in 2007 nog steeds de kwalificatie relatief veilig verdient, is sprake van een stijgende trend in onveiligheid vanaf 2005. Deze wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de sterk stijgende geregistreerde criminaliteit in de Kolenkitbuurt. In het Actieprogramma Veiligheid 2008-2010 zoekt het stadsdeel de verklaring vooral in de sterke stijging van het aantal inbraken in deze buurt en signaleert tevens een hoog niveau aan geweldsincidenten, waarbij het zowel om huiselijk als straatgeweld door jongeren gaat. De stijging houdt volgens stadsdeel mogelijk verband met de herstructurering van de wijk, waardoor sprake is van een groter verloop van bewoners en daardoor teruglopende sociale cohesie (stadsdeel Bos en Lommer, 2008: 18-22).

Volgens het criminogeniteitsbeeld is binnen het stadsdeel en vooral in de buurtcombinatie Kolenkit sprake van een heel cluster aan criminogene factoren, die aanmerkelijk meer aanwezig zijn dan in Amsterdam gemiddeld. Voor wat betreft de criminogene factoren schoollozen⁴², armoede⁴³ en krappe behuizing⁴⁴ staat Bos en Lommer op nummer één ten opzichte van de andere stadsdelen (Boutellier e.a., 2008: 20, 40, 42, 43). In de Kolenkitbuurt scoren met name de factoren adolescenten en jongvolwassenen⁴⁵, dragen van slag- en steekwapens⁴⁶ en vuurwapenbezit⁴⁷ onevenredig hoog. Een overzicht van alle criminogene factoren, die in Bos en Lommer aanmerkelijk meer aanwezig zijn dan in Amsterdam gemiddeld, volgt in tabel 7.

⁴² Schoollozen: Percentage leerplichtigen zonder inschrijving. Gemiddelde Amsterdam is 3,1% (Boutellier, Scholte e.a. 2008, 11).

⁴³ Armoede: prevalentie minimahuishoudens per 1.000 inwoners. Gemiddelde Amsterdam is 17,3% (Boutellier, Scholte e.a. 2008, 11).

⁴⁴ Krappe behuizing: prevalentie personen in een woning met minder dan één kamer per persoon per 1.000 inwoners. Gemiddelde Amsterdam is 45 (Boutellier e.a., 2008, 11).

⁴⁵ Adolescenten en jongvolwassenen: prevalentie 12 t/m 24 jarigen per 1.000 inwoners. Gemiddelde Amsterdam is 152 (Boutellier e.a., 2008, 11).

⁴⁶ Dragen van slag –en steekwapens: aantal incidenten betreffende slag –en steekwapens per 1.000 inwoners. Gemiddelde Amsterdam is 0,544 (Boutellier e.a., 2008, 11)

⁴⁷ Vuurwapenbezit: aantal incidenten betreffende vuurwapens per 1.000 inwoners. Gemiddelde Amsterdam is 0,241 (Boutellier e.a., 2008:11).

Tabel 7

Criminogene factoren	Stadsdeel Bos en Lommer	Landlust	Erasmuspark	Kolenkit
Adolescenten en jongvolwassenen				X
Niet Westerse allochtonen	X	X		X
Minderjarige criminelen ⁴⁸				X
Dragen van slag- en steekwapens				X
Vuurwapenbezit	X	X		X
Scheidingen ⁴⁹				X
Laag opgeleide ouders ⁵⁰	X			
Gebrek aan betrokkenheid bij school ⁵¹				X
Schoollozen	X	X	X	X
Werkloosheid ⁵²		X		X
Armoede	X	X		X
Krappe behuizing	X	X		X

(Boutellier e.a., 2008: 50, 68, 69)

Netwerk

Connect Initiatieven is een duidelijk voorbeeld van een burger initiatief, dat daadwerkelijk bottom up is ontstaan. Het project is niet te begrijpen zonder kennis te nemen van de achtergronden van zijn grondlegger (tevens burger respondent in van deze casestudy) en het project Karam, waaruit het is voortgekomen.

⁴⁸ Minderjarige criminelen: prevalentie minderjarige first offenders en licht criminelen per 1.000 inwoners. Gemiddelde Amsterdam is 1,7 (Boutellier e.a., 2008:11).

⁴⁹ Scheidingen: prevalentie minderjarigen betrokken bij scheidingen per 1.000 inwoners. Gemiddelde Amsterdam is 18 (Boutellier e.a., 2008:11).

⁵⁰ Laag opgeleide ouders: enkele gemeten op stadsdeelniveau, prevalentie huishoudens met kinderen en laag opgeleide ouders per 1.000 huishoudens. Gemiddelde Amsterdam is 188 (Boutellier e.a., 2008:11).

⁵¹ Gebrek aan betrokkenheid bij school: percentage leerlingen dat relatief verzuim heeft gepleegd. Gemiddelde Amsterdam is 4,7% (Boutellier e.a., 2008:11).

⁵² Werkloosheid: gemeten door te kijken naar het percentage werklozen. Gemiddelde Amsterdam is 7,8% (Boutellier e.a., 2008:11).

Het is een verhaal van de in Marokko geboren respondent, die in de Amsterdamse Bos en Lommer opgroeide en aan den lijve ondervond hoe lastig het kan zijn om als Marokkaanse jongere op te groeien. Hoe het is als je problemen op school krijgt waar je thuis niet over kunt praten, op je zestiende van school gestuurd wordt zonder diploma en stuk loopt op de reguliere hulpverlening. Via kickboxen vond hij aandacht en een luisterend oor, kon zich ontwikkelen en vond op zijn zeventiende werk als portier. Tot 2007 behield hij zijn werk als portier in diverse uitgaansgelegenheden, onder andere op de Amsterdamse Wallen. Gedreven door zijn achtergrond en zijn ervaringen tijdens dit werk groeide de wens om iets te doen voor de Marokkaanse jeugd. Hij zag vele zaken passeren die volgens hem anders en veel sneller op te lossen waren.

In 2003 begon de respondent met het opzetten van het project Karam, wat geven betekent in het Marokkaans. Hij werd geconfronteerd met een foto van een nichtje uit Marokko met een hazenlip, die niet geopereerd kon worden omdat de ouders de kosten van de operatie niet konden betalen. Hij besloot een inzamelingsactie ten bate van de operatie te houden. De animo om te helpen en de opbrengst was zo groot, dat niet alleen het meisje de noodzakelijke dure operatie onderging, maar ook nog negen andere kinderen geholpen konden worden.

Deze eenmalige actie groeide uit tot de stichting Karam. Diverse sponsors werden gevonden en diverse chirurgen en verplegend personeel werden bereid gevonden zich in te zetten als vrijwilliger. In Nederland afgedankte ziekenhuisbedden en rolstoelen werden opgehaald en opgeknapt en reizen georganiseerd, waarbij de spullen in Marokko afgeleverd werden en chirurgen belangeloos voor arme mensen operaties verrichtten. Ook Suriname werd door Karam van revalidatiemiddelen- en cursussen voorzien en daar werd zelfs een medisch centrum geopend voor kansarme mensen.

De stichting Karam bestaat nog steeds en is verbonden aan Connect. Het samen met probleemjongeren opknappen van meubels en in Marokko afleveren is een van methodes die Connect gebruikt om in contact met jongeren te komen en hun een stuk eigen verantwoording en eigen waarde terug te geven. Vanuit Karam ontstond Connect.

Burgerrespondent: "Connect Initiatieven is voortgekomen uit Karam. Om positieve dingen te bereiken en om te groeien moet je mensen samen brengen en overtuigen. Daaruit is het idee van Connect Initiatieven ontstaan. Karam kwam omdat ik geraakt werd door een foto van een nichtje in Marokko die geld nodig had voor een operatie. Ik ben toen geld gaan inzamelen. Ik wilde iets geven: Karam. Van daaruit ben ik op grotere schaal goederen gaan inzamelen en samen met jongeren uit de buurt gaan opknappen en klaar gaan maken voor transport naar Marokko. Ka-

ram betekent 'iets geven'. Dit programma organiseert transporten van goederen naar Marokko en Suriname. Middels voetbaltoernooien en boksgala's worden geld en goederen ingezameld. KARAMMED zorgt dat Nederlandse artsen in Marokko gaan opereren."

Vermoedelijk op basis van zijn grote netwerk binnen en buiten de eigen gemeenschap en zijn vele contacten met Marokkaanse jongeren uit de buurt, lukte het de respondent omstreeks 2004 een aanstelling te krijgen als beheerder van het jongeren centrum de Horizon. Het jongerenwerk ging aan hem voorbij en werd gegund aan de stichting Dock, tot groot ongenoegen van de respondent. Deze stichting bestede het totale van de gemeente verkregen budget aan te dure meubels met als resultaat dat er geen geld meer over was voor de jeugd.

De respondent heeft destijds samen met de jongeren alles verder opgeknapt en startte een probeerdisco, die hij door de jongeren zelf liet beheren. De jongeren kregen verschillende functies, zoals portier. Dit concept werkte heel goed. Uiteindelijk werd het jongeren centrum echter vanwege bezuinigingen eind 2005 door het stadsdeel gesloten, wat voor de respondent bijzonder teleurstellend was, na alle tijd die hij samen met de jongeren daarin gestoken had.

In het voorjaar van 2005 ontmoette de respondent op straat een hem uit zijn portierswerk bekende buurtregisseur en raakte met hem in gesprek over de rellen tussen politie en jongeren in de banlieus van Parijs en de wens om dergelijke toestanden in Amsterdam te voorkomen. Vervolgens kwamen buurtregisseur, een vertegenwoordiger van de wijkteamleiding, de respondent en een vriend van hem samen om de ideeën te bespreken. Het idee was in eerste instantie om een stand-by orde team bestaande uit Marokkaanse relaties van de respondent samen te stellen dat bij conflicten direct ingeschakeld kon worden voor bemiddeling.

Gekozen werd uiteindelijk voor de naam Connect, later werd dat Connect Initiatieven. Ook werd een stuurgroep opgericht om Connect te ondersteunen. In eerste instantie zaten daarin twee teamleiders van het Jongeren Opvang Centrum, twee Marokkaanse relaties van de respondent en twee Nederlanders, waarvan één tot op heden bestuurslid gebleven is. De respondent werd door de buurtregisseur ook geïntroduceerd bij de districtsleding van het district 5, Amsterdam West. Begin 2006 was de oprichting van Connect Initiatieven een feit.

De relatie met de politie heeft altijd een rol gespeeld voor Connect Initiatieven en voor de politie. De respondent speelde een grote rol bij het in contact brengen van Marokkaanse jongeren met de politie en bemiddelde vele keren succesvol in grotere en kleinere conflicten tussen politie en Marokkaanse jongeren.

Het stand-by ordeteam werd voor het eerst bij elkaar geroepen toen begin 2006 sprake was een incident in het wijkteamgebied Slotervaart. Een Marokkaanse jongen was daar al vluchtend voor de politie met zijn scooter tegen een lantaarnpaal opgereden en was aan de gevolgen van die aanrijding overleden. De Marokkaanse gemeenschap zou gaan demonstreren en gezocht werd naar mogelijkheden om dit in goede banen te leiden. Hoewel op verzoek van de toenmalige wijkteamchef via de respondent binnen een uur een groep van twintig Marokkaanse mannen bijeen geroepen was en klaar zat, werden deze na twee uur wachten bedankt en was hun interventie niet nodig.

Medio 2006, ruim drie jaar na het oprichten van de stichting Karam, wist de respondent in het kader van antikraak eerst de kelder van het voormalige Elzeviergebouw in het stadsdeel Bos en Lommer vlakbij de el Badr moskee te regelen voor de opslag van de Karam goederen. Vervolgens regelde hij ook ruimte op de eerste en tweede verdieping erbij. In 2006 knapte hij de ruimtes samen met jongeren op en verzorgden ze zelf de inrichting, waarna begin 2007 het activiteitencentrum voor jongeren van Connect officieel geopend werd.

Ook werd de respondent in 2006 genomineerd tot Amsterdammer van het jaar en begin 2007 daadwerkelijk verkozen. Dit leverde hem een eerste kleine subsidie op van het platform Wij Amsterdammers van de gemeente Amsterdam, genoeg om een bescheiden parttime salaris te betalen voor zichzelf en een jongerenwerker. Daarnaast bleef hij werken als portier, verwierf meerdere prijzen en stak het prijzengeld weer in zijn projecten. Eind 2006 verwierf hij bij het stadsdeel zijn eerste betaalde projectopdracht in het kader van de aanpak van de problemen in de Robert Scottbuurt. Alom werd en wordt erkend dat de respondent erin slaagt om de Marokkaanse jeugd te bereiken en vanuit die positie ook slaagt in het bemiddelen bij conflicten met Marokkaanse jeugd. Zijn werkwijze en methodes blijken echter moeilijk in te passen in meer bureaucratische georganiseerde processen van gemeente en reguliere hulpverlening.

Samenwerking

De stichting Connect Initiatieven is een goed voorbeeld van een project, dat op geheel informele wijze en aanvankelijk geheel zonder overheidssubsidie tot stand gekomen is en inmiddels is uitgegroeid tot een deels gesubsidieerde organisatie. Voor het jaar 2008 krijgt Connect 130.000 euro subsidie voor beheer en jongerenwerk in het voorheen door welzijnsorganisatie Dock beheerde jongerencentrum in het TNCH gebouw in de Kolenkitbuurt van de Bos en Lommer. Saillant detail is, dat inhuur van Connect veel goedkoper is dan inhuur van Dock, deze organisatie kreeg gemiddeld 700.000 euro per jaar en desondanks waren er voortdurend problemen in het centrum.

Concept begroting stadsdeel Bos en Lommer 2008: *“Bij het aanbod voor jongeren kiezen we voor een werkwijze die de eigen kracht van jongeren verstrekt. De werkwijze van Stichting Connect past daarbij. Door stichting Connect, die momenteel anti-kraak in de Gulden Winckelbuurt zit, ook de ruimte van het TNCH aan te bieden ontstaat in de Kolenkit een kwalitatief beter jongerencentrum. Het beheer van dit jongerencentrum kan door de stichting Connect zelf worden gedaan door jongeren als stage het beheer te laten uitvoeren. We realiseren deze overgang in 2008 (stadsdeel Bos en Lommer, 2008a: 14) “.*

De werkwijze van Connect en de interne en externe samenwerkingsverbanden zijn moeilijk te omschrijven. Een goed uitgangspunt lijkt de beschrijving van de respondent zelf, de trekker van dit project:

Burgerrespondent: *“Ik investeer in de wortels van de gehele gemeenschap. Het is een kwestie van bouwen. Vertrouwen opbouwen en mensen de mogelijkheden bieden om problemen op te lossen. Jezelf in de kijker te zetten. Ik trek die jongeren individueel naar me toe en creëer een band met ze. Ik praat met de, geef ze erkenning en zet ze aan het werk. De reguliere projecten voor deze jongeren werken niet. Zij doen niets aan de onderliggende problemen. Zodra een jongere weer thuis komt, zijn de problemen er nog. Daarom investeer ik in de wortels van de gehele gemeenschap. Ik ben onze gemeenschap aan het opfrissen. Ik wil het negatieve breken. Vertrouwen is erg belangrijk. Vaak heerst de opvatting dat hulpverleners ‘over onze rug subsidie krijgen’. Er moet dus vertrouwen worden gekweekt en mensen moeten het zelf doen.”*

Deze intentie komt naar voren in hetgeen Connect tot nu toe gerealiseerd heeft en blijkt in eerste instantie uit wat allemaal is opgebouwd en gerealiseerd in het Connect gebouw (het voormalige Elzevier gebouw, een sloop-pand). Wie daar op bezoek gaat wordt geconfronteerd met grote hoeveelheden opgeslagen ziekenhuisbedden, rollators, rolstoelen en dergelijke en treft naar alle waarschijnlijkheid in de activiteitenruimte diverse jongeren aan, die met de respondent zelf druk doende zijn met reparaties van die goederen. De activiteitenruimte is elke dag geopend vanaf 16.00 tot 22.00 uur en jongeren kunnen daar computeren, televisie kijken en timmeren. Hier wordt een vertrouwensband opgebouwd en wordt waar mogelijk hulp geboden. In het gebouw zijn verder ruimtes ingericht en worden ook gebruikt voor de vaders, de stichting Jij, taalcursussen, specifiek op vrouwen

gerichte cursussen en er is een speelruimte voor kinderen. Een unieke combinatie van activiteiten door en voor de Marokkaanse gemeenschap op een unieke locatie, die de gebruikers geheel zelf naar eigen wens steeds weer kunnen aanpassen.

Stadsdeelrespondent: “Bij Connect is dat anders, hoewel gevestigd in een slooppand, hebben de jongeren daar wel duidelijk binding mee. Je ziet ze de WC schoonmaken en stofzuigen. Ook worden de ruimtes daar voortdurend veranderd en aangepast aan het gebruik, de jongeren zien het ook als hun gebouw.”

De projecten vanuit Connect zijn veelal pragmatisch en ad hoc van aard. In de directe omgeving van het Connect gebouw is bijvoorbeeld de El Badr moskee gelegen. De parkeerruimte in de buurt was relatief beperkt en in de buurt was tijdens moskee diensten en in het bijzonder tijdens bijvoorbeeld de ramadan veel sprake van parkeeroverlast. Daar trad de politie dan verbaliserend tegen op en een en ander kwam de onderlinge verhoudingen niet ten goede. Connect regelde extra parkeerruimte voor het eigen pand en zette de jeugd in als parkeerwachten.

In de Robert Scottbuurt, toch een behoorlijk eind van het Connect gebouw afgelegen, waren grote problemen rondom een tienercentrum. Een Marokkaanse groep jongens, voormalige bezoekers van het centrum en geen tiener meer, wilden hun centrum terug en belaagden de nieuwe generatie bezoekers. Na een inbraak waarbij zware vernielingen werden toegebracht aan het tienercentrum heeft het stadsdeel het gesloten. Connect werd ingezet om de jongens uit de jeugdgroep daar weg te halen en bij Connect binnen te krijgen. Zo werd het scooterproject geboren. Andere jongeren die Connect bezochten reden op scooters de wijk in en haalden onder andere jongeren uit de Robert Scottbuurt op en brachten ze naar het activiteitencentrum van Connect. Deze jongens komen nog steeds bij Connect en het tienercentrum kon na enige tijd weer geopend worden.

Burgerrespondent: “De eerste betaalde opdracht van Connect was het oplossen van een probleem waar anderen al jaren mee worstelden. Jongeren leverde veel overlast in de Robert Scottbuurt. Die buurt ligt op enige afstand van ons gebouw, waardoor het niet zo makkelijk was om de jongeren hier te krijgen. Jongeren verbonden aan Connect hebben die probleemjongeren met scooters naar Connect gehaald. Scooters zijn ‘hot’. Uiteindelijk zijn de scooters vervangen door een busje, omdat er toch problemen waren met de scooters en het rijgedrag van de jongeren. Na vier maanden waren de problemen opgelost. Toen is er wel

een terugval geweest, omdat de jongeren nou eenmaal liever in hun eigen buurt blijven.”

Een praktisch initiatief was ook het betrekken van de vaders bij Connect, wat past in de visie van de respondent om problemen bij de wortels aan te pakken. Waar de reguliere hulpverlening bij jongeren soms niet bij de ouders kan komen, lukt het Connect wel om via zo een jongere de vader eens naar Connect te halen.

Burgerrespondent: “De Marokkaanse gemeenschap heeft een probleem. Alles is negatief. Ik wilde tegenwicht geven aan de problemen binnen de gemeenschap en de buurt. Maar de jongerenproblematiek beperkt zich niet allen tot de jeugd. Het is breder. Dit moet je als gemeenschap aanpakken. Dus is er een opvoedcursus voor vaders georganiseerd. Dit is ook een plek waar zij hun frustraties kunnen uitspreken. Het project vaders voor vaders is al langere tijd bezig. Maar officieel sinds drie maanden. Een probleem moet je bij de wortel aanpakken, anders bereik je geen oplossing.”

De samenwerking tussen stadsdeel en Connect verliep vanaf september 2006 feitelijk via de stadsdeelmedewerker belast met jeugd (stadsdeelrespondent van deze casestudy), die voornamelijk contacten onderhoudt met de respondent. Verder is binnen Connect naast de respondent een jongerenwerker parttime aangesteld voor het jongerenwerk en verzorgt een vrijwilliger het project vaders voor vaders. In de praktijk werkt de respondent vooral samen met twee veldwerkers van Balans en Streetcornerwork, deze organisaties verzorgen hulpverlening voor jongeren van respectievelijk acht tot achttien jaar en van achttien tot vijfentwintig jaar.

Hoewel de samenwerking in het begin zeer stroef verliep, mede door wantrouwen van met name de respondent tegenover het stadsdeel, is men langzaam tot een goede taakverdeling gekomen binnen Connect, die de situatie werkzaam maakte. Omdat het niet bevorderlijk was als de respondent als vertegenwoordiger van Connect deelnam aan buurtoverleggen, wordt dit tegenwoordig overgelaten aan de Connect jongerenwerker en voor meer formele en contractuele zaken wordt het bestuur van Connect ingeschakeld.

Bijzonder is de samenwerking van de respondent met de politie en zijn nimmer aflatende wens toch alsnog een soort stand-by ordeteam te formeren. Zo maakte hij op verzoek van een buurtregisseur in Oud-West abrupt een einde aan een lang slepend conflict, waarbij een Marokkaanse groep jeugd een homofiele buurtbewoner het leven zuur maakte. Hij sprak met de man, traceerde de verantwoordelijke jongeren en bracht beiden in

gesprek. Binnen vier dagen was het conflict definitief opgelost en hebben de jongens zelfs meegeholpen aan het organiseren van een buurtfeest.

Toen een grote groep jeugd een klachtenbrief schreef naar de wijkteamchef van Admiraal de Ruitersweg over het in hun ogen discriminerende optreden van de politie, bracht de respondent op verzoek beide partijen bij elkaar en in gesprek, waardoor een einde kwam aan de onderlinge strijd. Ook verzamelde hij Marokkaanse jongeren om binnen het wijkteam deel te nemen aan een door buurtregisseurs georganiseerde jongerencursus, een variant van de burgercursus, die de onderlinge relatie tussen politie en jongeren zeer ten goede kwam. Daarnaast werkt hij veel samen met de buurtregisseurs, in de tijd van de Parijse rellen reed hij bijvoorbeeld met buurtregisseurs door de wijk om jongeren aan te spreken en problemen te voorkomen.

In alle volgende citaten is de naam van de burger respondent bij Connect vervangen door de fictieve naam *Ben*.

Politierespondent: “Ben speelt een bemiddelende rol tussen jongeren en politie. De politie werkt wel veel met hem samen. Volgens mij moet men er voor waken dat Ben niet als haarlemmer olie wordt gebuikt; ‘als er een probleem is bellen we Ben’. Dat is nu wel wat er vaak gebeurt. Maar Ben wordt tegenwoordig betaald door het stadsdeel en er zijn nog veel meer stichtingen die geld krijgen van het stadsdeel. Het moet niet zo zijn dat ‘het leven van Ben afhangt’.”

Politierespondent: “Hij is veelal nog bekend bij jongeren vanuit zijn portiersfunctie in het uitgaansleven en hij is niet bang, stapt overal op af en heeft gezag onder de Marokkaanse jeugd. Ik kwam in mijn wijk omstreeks 2 uur nachts een grote groep jeugd tegen met drank op, die vervelend deden en aangaven zich niets te laten vertellen. Ze kwamen uit de Bos en Lommer en toen één van de jongens vroeg of ik Ben kende, heb ik Ben gebeld en die heeft telefonisch met de jongen gesproken. Daarna heeft de groep zich direct uit mijn wijk verwijderd.”

Het lijkt erop dat de werkwijze van de respondent, die vooral een doener is, het beste past bij die van de politie, waar de heersende cultuur ook een doe-cultuur is. Bovendien is hij in principe altijd bereikbaar en bereid om indien nodig midden in de nacht te komen om in conflictsituaties te bemiddelen. Over het stand-by team heeft hij duidelijke ideeën, het plan is in een bus met een jongerenwerker en een Marokkaanse vader door de wijk te rijden en bij het signaleren van jongeren deze aan te spreken en hetzelfde te doen

bij vaders. De stadsdeelmedewerker streeft meer naar een soort analyse-team, wat onder informatie-uitwisseling nader zal worden beschreven.

Politierespondent: “Ben neemt graag het initiatief als er dreigende problemen zijn met jongeren. Hij weet ze te vinden, gaat praktisch aan de slag en haalt ze bij hem binnen waar hij ze mogelijkheden biedt. Hij weet het weer rustig te krijgen. Dat beperkt zich niet alleen tot jongeren, ook met vaders is hij in de weer. Hij doet heel veel dingen. Zijn aanpak werkt, hij is praktisch, spreekt de taal van de straat, hij heeft respect omdat hij dingen voor de jongens regelt zoals bijvoorbeeld stageplaatsen als beveiliging op Magna Plaza. Vraag dus niet naar bevoegdheden etc., het werkt! Ik heb nog geen problemen met Ben gehad.”

Regie en coördinatie

Wie de regie en coördinatie heeft over Connect Initiatieven veranderde mee met Connect en zijn grondlegger, de respondent. Volgens de respondent is hij nog steeds degene, die de regie voert en de centrale trekker van het netwerk. Wel geeft hij aan, dat hij ook regie oftewel verantwoording aan anderen moet geven en er rekening mee moet houden dat Connect met zijn projecten niet in het vaarwater van andere projecten moet komen. Desalniettemin hebben we hier nog steeds te maken met de centrale spil: Connect is de respondent, hij is de aanjager en centrale factor van Connect, als de respondent weg zou vallen, zou Connect vermoedelijk ook ophouden te bestaan.

Politierespondent: “Het succes van Connect ligt in de persoon van Ben zelf, zijn motivatie is de drijvende kracht van het geheel.”

Politierespondent: “Connect initiatieven hangt om één persoon. Als Ben weg is, is Connect initiatieven dood.”

Connect is voortgekomen uit Karam en dreef in het begin volledig op de inspanningen en gedrevenheid van één persoon, de respondent. Hij wist niet alleen jongeren aan zich te binden en daardoor te helpen, maar ook vele anderen aan Connect te binden. Connect werd steeds groter, waardoor alleen al binnen Connect samenwerken en taakverdeling noodzakelijk was. Daarnaast bleek samenwerken met andere organisaties gericht op jongeren onvermijdelijk en kwam het stadsdeel als regiehouder over de aanpak van jongeren in hun gebied naar voren als onvermijdelijke partner.

Waar de respondent aanvankelijk afwijzend stond tegenover enige bemoeienis van het stadsdeel, werd de gemeente na zijn benoeming tot

Amsterdammer van het jaar deels zijn werkgever. Subsidie maakte het mogelijk een part time jongerenwerker bij Connect te financieren. Vervolgens kwam het stadsdeel in beeld als potentiële werkgever om zijn vrijwilligerswerk volledig om te kunnen zetten in een betaalde baan en als de onvermijdelijke partner als het ging om de aanpak van jongeren in de Bos en Lommer.

Politierespondent: “Het is niet duidelijk waar de verantwoordelijkheid van Ben ophoudt en die van een ander begint. Dat loopt door elkaar heen. Hij past niet in het stramien van het stadsdeel. Volgens mij moet je hem ook geen rapportjes en dergelijke laten schrijven. Laat hem praktisch werken. Hij kan er niet tegen om in een hokje te moeten opereren. Als stadsdeel moet je het om hem heen afbakenen en hem faciliteren. Er is vertrouwen nodig en je moet weten wat de valkuilen zijn. Die man is goud waard. Hij bereikt veel meer dan reguliere instellingen. Zijn werkwijze zorgt wel voor angst bij andere stichtingen. Ben werkt ook in het weekend en s’avonds, dan zijn de reguliere stichtingen dicht. Zij zien dan dat Ben zaken gaat oppakken die zij laten liggen. En dat is ook zo volgens mij.”

De stadsdeelrespondent geeft aan dat de het een moeizame weg geweest is naar betere samenwerking met Connect. Dat heeft vooral gelegen heeft aan het niet passen van de praktische en pragmatische werkwijze van met name de respondent bij de bureaucratische structuren, waarin de verschillende bij jongeren betrokken organisaties georganiseerd zijn. Extra lastig in deze samenwerking was de dominante positie van de respondent en het veelvuldig opzoeken van de media als hij zijn gelijk niet kreeg.

Toch ontstond langzaam ook binnen Connect in relatie tot de partners een werkbare taakverdeling. De respondent werkte vooral samen met andere veldwerkers van Balans en Streetcornerwork en daarnaast met de politie. De Connect jongerenwerker vertegenwoordigde Connect in de buurtoverleggen. De veldwerkers leveren alleen via de stadsdeelrespondent informatie aan voor het grote netwerkoverleg jeugd. Alle formele handelingen zijn voor het bestuur van Connect. Daarnaast is het stadsdeel gewend geraakt aan het belang van een informele samenwerking met de veldwerkers van Connect: regelmatig binnen lopen in het Connect centrum, regelmatig bellen en zelf ook buiten kantooruren bereikbaar zijn.

Kenmerkend voor genoemde ontwikkeling is onder andere het verhaal over Connect een ander project uit Amsterdam West genaamd En Nu Iets Positiefs (ENIP). Met dit uit Slotervaart afkomstige burgerinitiatief had het stadsdeel Bos en Lommer afgesproken, dat zij in drie achtereenvolgende jaren in de Bos en Lommer zouden draaien. Hier ging het om vrijwel

een identiek project aan Karam: met risicojongeren oude meubels opknappen en naar Marokko brengen. Ze werden door het stadsdeel gehuisvest naast Connect, waarbij abusievelijk vergeten was Connect hiervan op de hoogte te brengen. Dit werd door de respondent ervaren als oneigenlijke concurrentie en ENIP werd door Connect min of meer geboycot. Inmiddels is ENIP het tweede jaar in de Bos en Lommer actief en heeft huisvesting gekregen in het Connect gebouw!

Connect wilde ook de problemen ontstaan rond een groep jongeren in de Chassébuurt in stadsdeel de Baarsjes oplossen. De netwerkcoördinator van het stadsdeel daar wilde echter dat dit nadrukkelijk onder haar regie gebeurde en gaf niet toe aan de eis van Connect om als enige partij te mogen opereren. Connect reageerde daar toen zeer fel op en De respondent kreeg uiteindelijk via de politie wel een kleinere rol toebedeeld in conflictbemiddeling.

Burgerrespondent: “Problemen en knelpunten bij de samenwerking is het feit dat ik soms niet aardig ben. Dingen duren mij te lang. Ik moet leren om stil te staan, maar breek overal doorheen. Ik wil het liefst nu alles oplossen, maar lobbyen is ook nodig. De reactie van anderen is vaak: ‘de jongere zit al in een project, wat kom jij doen’? Zij zitten niet op mijn verhaal te wachten. Dan word ik zelfs gezien als een concurrent. Instanties snappen mijn aanpak niet. Zij zijn alleen met hun eigen ding bezig.”

Inmiddels is er voor 2008 een echte projectopdracht uitbesteed door stadsdeel aan Connect en is een groot deel van dit burgerinitiatief dus geformaliseerd, betaald en moet zich daardoor meer en meer voegen onder de regie van het stadsdeel. Het stadsdeel laat zo veel mogelijk de vrije hand aan de respondent, die het volgens de stadsdeelrespondent gedegen aanpakt. Onder andere werkt hij hard aan het eerst contacten leggen met de buurt alvorens het jongerencentrum wordt opgeknapt met de jeugd uit de buurt en officieel geopend.

De stadsdeelrespondent is degene die de binnen de eigen organisatie heeft afgedwongen, dat men met Connect en in het bijzonder met de respondent een vastere relatie aangaat: Zij verlangde een keuze voor of een duurzame opdracht of stoppen. De keuze voor een echte projectopdracht is voor beide partijen een gunstige ontwikkeling: het stadsdeel is goedkoper uit en kan mede profiteren van de andere activiteiten van Connect en Connect heeft een vaste vorm van financiering verworven. De verbinding van Connect met de politie is informeel gebleven, maar verstevigd: De respondent werkt vooral samen met de buurtregisseurs, houdt deze van zijn reilen en zeilen op de hoogte en neemt ze vaker mee naar Connect. Lastig blijft de neiging van de respondent om allerlei projecten tegelijk aan te pakken en

zowel een projectopdracht van het stadsdeel te accepteren als vervolgens weer met de politie in zee gaan voor actief toezicht op straat.

Stadsdeelrespondent: “Spannend is ook het formaliseren van Connect, vanwege de informele en intuïtieve werkwijze van Ben, waarin wel zijn krachten besloten liggen. De kunst is te formaliseren zonder de kracht van Connect te ondermijnen. Ben komt elke week met een nieuw idee of project en dat tempo kan het stadsdeel niet bijhouden. Hij zal zich nu echt meer exclusief moeten richten op het jongeren centrum en zijn werkwijze op de jongerenwerkers in het nieuwe jongeren centrum moeten overbrengen. Zelf kan hij er niet altijd zijn, zeker nu hij weer in samenwerking met de politie gekomen is tot het rondrijden in een busje om jongeren aan te spreken en eventuele brandhaarden te blussen.”

Informatie-uitwisseling

De stadsdeelrespondent is belast met coördinatie van de aanpak van jongeren vanaf twaalf jaar binnen het stadsdeel. Zij betreft de politie, het OM en de ketenunit bij die aanpak, maar de regie ligt altijd bij het stadsdeel. Daarnaast volgt de stadsdeelrespondent alle jongeren waar zorgmeldingen over binnengekomen zijn; zitten ze in een traject, is het een passend traject, moet er een traject bij of af? De zorgmeldingen komen zowel van professionals als burgers: iedereen die actief is in het stadsdeel. De stadsdeelrespondent bundelt alle beschikbare relevante informatie met betrekking tot de jongeren in het stadsdeel van 12 tot en met 23 jaar in een speciaal informatie systeem. Deze informatie kan door de betrokken instanties opgevraagd worden.

Vaak komen de jongeren, waarover zorgmeldingen binnen komen ook voor op de shortlists van jeugdgroepen. Alle jeugdgroepen worden door de politie geregistreerd. De politie maakt shortlists op en classificeert de jeugdgroep als hinderlijk, overlastgevend of crimineel. De shortlist bepaald of er sprake is van een jeugdgroep. Pas als er door de politie een shortlist is aangeleverd gaat de stadsdeelrespondent na overleg met betrokken partijen een plan van aanpak maken. De aanpak van alle drie soorten jeugdgroepen valt onder regie van het stadsdeel. Alleen bij criminele groepen heeft de politie de grootste taak omdat er dan gehandhaafd moet worden. Hinderlijke groepen worden vooral door het netwerk 12+ aangepakt, voornamelijk jongerenwerk en bureau jeugdzorg zijn daarin actief.

Volgens de respondent vindt de meeste informatie-uitwisseling plaats met de politie en voor de politie is hij ook daadwerkelijk een sleutelfiguur voor het leggen van verbinding met de Marokkaanse gemeenschap

en Marokkaanse jeugd in het bijzonder. Hier is de respondent de expert ook al hebben individuele politie ambtenaren soms moeite met zijn achtergrond als Marokkaanse probleemjongere. Anderen zien de grote meerwaarde van zo een sleutelfiguur en gaan pragmatisch met dit gegeven om, zonder zich al te veel te hinderen aan formele regels. Een heel sterk punt van Connect oftewel de respondent is, dat hij een dialoog faciliteert tussen jongeren en politie.

Burgerrespondent: “De informatie-uitwisseling vindt plaats tijdens bijeenkomsten en dan vooral met de politie. Anderen zijn niet zo happig. Dan laat ik jongeren zelf vertellen. Ik haal de jongeren voor de politie.”

Politierrespondent: “Informatie-uitwisseling tussen politie en Ben is lastig omdat hij geen erkende jongerenwerker is. Maar het gebeurt wel en met succes. Maar bij een aantal agenten wringt daar de schoen. Ook omdat Ben in het verleden geen lieverdje was, er is vrees dat informatie verkeerd wordt gebruikt. Ben heeft macht en je wilt hem niet tegen je hebben. Volgens mij moet je niet bang voor zijn, maar praktisch mee omgaan. “

De burgerrespondent en de stadsdeelrespondent hebben regelmatig contact over signalen die de respondent op straat ziet, over wat hij ziet gebeuren. Als de stadsdeelrespondent hoort dat een bewoner last heeft van een groep jongeren dan belt zij de respondent en vraagt of iemand van Connect kan gaan kijken wat er aan de hand is. Contacten over wie er binnen zijn bij Connect heeft zij voornamelijk met de Connect jongerenwerker. Er is gemiddeld drie keer per week contact van de stadsdeelrespondent met Connect. Connect werkt heel nauw samen met Streetcornerwork en Balans en de politie. Dat zijn de drie partijen waar Connect dagelijks contact mee heeft.

Balans is een project dat bij Streetcornerwork is ondergebracht, gericht op begeleiding van jongeren van acht tot achttien jaar. Daarnaast hebben ze zakgeldprojecten, opvoedcursussen voor ouderen en huiswerkgroepen. Ze doen het voortraject van Streetcornerwork. Streetcornerwork richt zich op 18 tot 25 jaar. De veldwerkers, één van Balans en één van Streetcornerwork, zijn vaak samen met de respondent op straat. Als de stadsdeelrespondent van een van de bewoners of van een straatmanager hoort, dat er weer een jeugdgroep structureel rondhangt, dan belt zij een van de veldwerkers. De stadsdeelrespondent vraagt ze dan dat mee te nemen in hun ronde en te kijken wie er rondhangt, want meestal kennen ze de jongeren. Ze kennen alle drie zo een beetje alle jongens uit de wijk, ze gaan pols-

hoogte nemen en koppelen dat terug. Ze zijn echt een veldwerkteam. De stadsdeelrespondent zou dit graag formaliseren.

Stadsdeelrespondent: “Want het zijn schatten dat ze het doen maar in principe staat dit werk niet officieel in de contracten. Alle drie zijn dag en nacht benaderbaar en dat is natuurlijk geweldig. Ik zou graag met die drie organisaties samen een formeel team voor mezelf maken. Dit moet echter nog formeel afgeregeld worden met de leiding van deze drie organisaties. Omdat de ideeën informeel al in de week gelegd zijn, zal dit vermoedelijk redelijk snel te realiseren zijn. Budget is ook reeds beschikbaar. Ik denk aan een soort analyse team. Ik wil de mannen liefst koppelen aan een overlastgroep voor zes maanden, want de shortlists van de politie geven een beperkt beeld. Het analyseteam kan nagaan uit wat voor gezinnen die jongeren komen, of er veel aan- en uitloop in de groep van omringende jeugd daarbuiten is, of de broertjes er vaak bij zijn want die kunnen ze nog losweken, etc. Ben is meer van het rondrijden en overal waar de vlam in de pan slaat direct aanwezig zijn. Ik ga daarin net iets verder en wil zijn en mijn idee in elkaar schuiven.”

De stadsdeelrespondent heeft één keer per zes weken in elk van de zes buurten binnen het stadsdeel een buurtgericht overleg. Buurtregisseur, balans, streetcornerwork en Connect jongerenwerker aan tafel. Connect neemt deel aan drie van die overleggen, voor de buurten waar zij actief zijn. Momenteel wordt op verzoek van de woningbouwvereniging, bekeken of het handig is om de wijkbeheerders van de woningbouw daar ook bij te laten aansluiten. Het overleg bestaat uit twee delen. Hoe gaat het in de buurt en welke jongeren in de buurt hebben problemen en kunnen partijen ze wel of niet bereiken.

De Connect jongerenwerker zit voor Connect in deze overleggen en doet dat volgens de stadsdeelrespondent erg goed. Als zij bijvoorbeeld hoort dat het niet lukt om in contact te komen met de ouders van een bepaalde jongere, bereikt zij de ouders toch door via de jongere de vader naar Connect te laten komen. Daarnaast wordt er veel heen en weer gemaïld en gebeld. Bij Connect is het bovendien belangrijk om regelmatig binnen te lopen. Vaak komen jongens in beeld, waarvan de namen onbekend zijn. Onder de jeugd worden ook veel bijnamen gebruikt, wat dat extra lastig maakt.

Zowel Streetcornerwork als Connect wilden de namen van jongens aanvankelijk niet altijd doorgeven, omdat ze bang waren, dat die weer doorgegeven zouden worden aan de politie. Streetcornerwork had vroeger in Bos en Lommer een veilige vindplaats voor jongeren. Af en toe werd

daar wel eens een jongere gearresteerd door de politie. Dat is voor de veldwerkers een spanningsveld. Als jongeren op de veilige vindplaats door de politie opgehaald kunnen worden, is het natuurlijk voor die jongens niet veilig meer en belemmerd dat de vertrouwensband tussen veldwerkers en jongeren, die nodig is om hun werk te doen. Aan de andere kant is de vindplaats ook niet meer veilig als je daar criminele activiteiten hebt.

De respondent had een slechte ervaring met het stadsdeel gehad met jongerencentrum Horizon. Hij kwam daar geregeld als bezoeker en wilde graag aan de slag als jongerenwerker. Het stadsdeel gunde het jongerenprogramma echter uiteindelijk aan de Rotterdamse stichting Dock en gaf de respondent alleen het beheer. De respondent was daar zeer op tegen, mede omdat de Rotterdammers niet uit de buurt waren en de jongeren niet kenden. Dock faalde en binnen drie maanden liep het fout. De respondent heeft toen zwaar geageerd tegen stadsdeel Bos en Lommer via de media en de centrale stad en op die manier veel druk uitgeoefend.

Verder is er één keer per zes weken een groot casuïstiek overleg. Daaraan nemen deel Bureau Jeugdzorg, Nieuwe Perspectieven, de Dienst Werk en Inkomen, de leerplichtambtenaar en het stadsdeel, dus de grote partijen die stadsdeel of zelfs stadsbreed werken. Als er jongeren zijn die onvoldoende bereikt worden door het veldwerk of waarmee het veldwerk niet verder komt dan worden die besproken in dit casuïstiek overleg. Dat is waar voornamelijk de informatie-uitwisseling plaats vindt. De veldwerkers nemen niet deel aan dit overleg omdat de ervaring is dat zij zich gaan ergeren aan de protocollen en bureaucratische procedures, waar veel instanties mee moeten werken. In het begin van de samenwerking heeft de respondent van Connect één keer deelgenomen en dat was geen succes.

Democratische controle

Connect Initiatieven draait feitelijk vooral om Marokkaanse mannen en jongens en is als zodanig representatief voor de Marokkaanse gemeenschap en wel vooral voor het mannelijk deel. Connect stelt weliswaar ruimtes ter beschikking voor taallessen voor vrouwen en voor kinderopvang en voor de stichting Jij, die geleid wordt door een Marokkaanse vrouw, maar de activiteiten van Connect zelf zijn gericht op jongens en mannen. De aanwezigheid van het eerder beschreven scala aan initiatieven binnen het Connect gebouw zorgt in voor onderlinge dialoog en daardoor voor enige verantwoording naar de eigen achterban: de Marokkaanse gemeenschap.

Stadsdeelrespondent: “Connect Initiatieven is feitelijk een Marokkaans mannenbolwerk. In stadsdeel Bos en Lommer wonen zeer veel Marokkanen, waardoor het merendeel van de jeugd bestaat uit Marokkaanse jongeren. De Marokkaanse jongens zijn bovendien degenen, die hun vertier buiten huis zoeken en aange-

wezen zijn op bijvoorbeeld Connect Initiatieven en/of een jeugdcentrum. Ze hebben zelf geen geld of hebben dat er niet voor over om dit elders te zoeken. De weinige Nederlandse jongeren, die er zijn, zoeken hun vertier elders en hebben geen behoefte aan dergelijke centra.”

Inmiddels bestaat binnen de Bos en Lommer ook een Turks jongerencentrum, gerund door Turken en uitsluitend bezocht door Turkse jeugd. Connect is er voor de Marokkanen, slechts bij hoge uitzondering vertonen zich daar Turkse jongens. Volgens de stadsdeelrespondent waren de jongeren in de Bos en Lommer vroeger meer gemengd, tegenwoordig ziet hij steeds meer splitsing tussen beide bevolkingsgroepen. Dat komt volgens hem eenvoudig omdat er in de buurt zowel genoeg Turkse als Marokkaanse jongeren zijn om een heel jongerencentrum te vullen.

Binnen de Marokkaanse gemeenschap in Bos en Lommer zie je over het algemeen dat activiteiten voor mannen en vrouwen apart georganiseerd zijn. Binnen Connect heb je de stichting Jij, die gerund wordt door een Marokkaanse vrouw. Zij helpen jongeren bij het vinden van stageplekken, werk en het opstarten van een eigen onderneming. Dat is gemengd, beoogd werd een samenwerking van Connect met Jij. Die samenwerking verloopt moeizaam.

De Marokkaanse meiden bij de stichting Jij, zijn over het algemeen goed opgeleid en behoorlijk adrem. Hun nadrukkelijke aanwezigheid en het feit dat ze bijvoorbeeld roken geeft weer aanstoot bij de Marokkaanse mannen en daarover wordt dan geklaagd door de vaders en de jongerenwerker. De samenwerking blijft dus spannend en de stadsdeelmedewerker sluit niet uit, dat de stichting Jij zich toch weer gaat afsplitsen van Connect. De activiteitenruimte van Connect voor jongeren is verder sterk gericht op jongens. Ze hebben eenvoudig niets voor meisjes. De enkele keer, dat er een paar zijn binnen gelopen, zijn deze door de Connect jongerenwerker weer weggestuurd, hij heeft ook niets voor ze.

Politierespondent: “Het is een overwegend Marokkaanse groep jonge mannen. Dat is ook wel een probleem, want de rest sla je over. Ook al probeert Ben andere groepen te betrekken lukt dat slechts in beperkte mate. Het is natuurlijk ook uit een bepaalde behoefte ontstaan; gericht op Marokkaanse overlastgevende jongens. Maar het zou mooi zijn als het meer gemengd is; man/vrouw/Marokkaans/andere culturen/ heel Bos en Lommer. Maar moet je dat afdwingen?”

Aangezien Connect in zoverre geformaliseerd is dat het is omgezet in een stichting zijn er destijds, overigens met hulp van het stadsdeel statuten re-

gementen opgemaakt en wordt inmiddels door dit bestuur gerapporteerd aan het stadsdeel. Nu sprake is van een volwaardige projectopdracht zal daarover ook ten opzichte van het stadsdeel als financier en opdrachtgever verantwoording moeten worden afgelegd. Aangezien een en ander zelfs is opgenomen in officiële beleidsstukken van het stadsdeel zal verantwoording afgelegd moeten worden tot aan de raad en dat geldt ook voor de stadsdeelrespondent over het aandeel van Connect in het jongeren- en buurtwerk. Voor wat betreft de samenwerking met de politie is bereikt dat Connect de buurtregisseurs goed op de hoogte houdt van haar activiteiten, terwijl met name de respondent eerst de neiging had door hem geconstateerde zaken zelf op te lossen en de politie en andere partijen daar niet in te kennen.

5.5 De denktank Meer en Oever stadsdeel Osdorp

Beleidsadvisering:

Inspraak van burgers bij de vorming van veiligheidsbeleid

De situatie in stadsdeel en buurt

Dit project is een initiatief van het stadsdeel Osdorp en werd eind 2007 opgestart in de buurt Meer en Oever, gelegen aan de Slotterplas en onderdeel van de buurtcombinatie Osdorp Oost. Bijna geheel Osdorp Oost is onderhevig aan stadsvernieuwing. De oude portiekwoningen uit Meer en Oever werden gesloopt en vervangen door een drietal grote, architectonisch bijzonder moderne en fraaie flatcomplexen. Deze werden in 2006 en 2007 opgeleverd en genaamd het Bastion, de Schutterstoren en het Waterfort. In naburige delen van Osdorp Oost is het proces slopen en bouwen medio 2008 nog volop gaande.

Vanuit de beleidswens om meer beter gesitueerde bewoners in de buurt te krijgen zijn in Meer en Oever voor de oorspronkelijk 272 gesloopte sociale huurwoningen slechts 138 van dat soort terug gekomen. De rest zijn vrije sector huurwoningen en duurdere koopwoningen. Binnen het Bastion zijn voornamelijk sociale huurwoningen en wonen merendeels allochtone bewoners met veel kinderen. Het Waterfort kent een combinatie van vrije sector huurwoningen en koopwoningen, in de Schutterstoren zijn uitsluitend koopwoningen beschikbaar. Met name in de Schutterstoren wonen nauwelijks families met kinderen, het leeuwendeel van de bewoners bestaat uit stellen en/of alleenstaanden (Risselada 2007).

Stadsdeel Osdorp heeft 45.483 inwoners, waarvan 14.022 in Osdorp Oost wonen. Osdorp kent 25% lage inkomens tegen 28% in Osdorp Oost. In Osdorp is 40% van de bevolking niet Westers allochtoon, in Osdorp Oost 39% (O&S Amsterdam, 2007: 25, 31, 35). Volgens de objectieve vei-

ligheidsindex is de veiligheid vanaf 2006 weer aan het toenemen. Weliswaar is de onveiligheid volgens geregistreerde criminaliteit in Osdorp Oost hoger dan in het gehele stadsdeel, maar op een niveau dat groen gekwalificeerd wordt en dus relatief veilig is.

De subjectieve veiligheidsindex laat een daling bij stadsdeel en buurtcombinatie vanaf 2003 tot 2006 zien en een scherpe stijging in 2007, die echter nog steeds op een niveau staat dat als groen en dus relatief veilig te kwalificeren valt. Anders is het gesteld met de overlastindex. Deze stijgt overeenkomstig de trend in heel Amsterdam vanaf 2005. Vanaf 2007 krijgt Osdorp Oost de kwalificatie oranje, dus relatief onveilig, het stadsdeel blijft groen.

Onderliggende cijfers van Osdorp Oost laten een stijgende trend buurregerucht meldingen zien vanaf 2003, te kwalificeren als oranje, dus relatief onveilig (<http://buurtcijfers.eenveiligamsterdam.nl>). Hetzelfde geldt voor overlastmeldingen vanaf 2005, echter dat niveau is wat lager. Op basis van het criminogeniteitsbeeld van Boutellier, Scholte en Heijningen uit 2008 komen in Osdorp Oost vuurwapenbezit⁵³ en gebrek aan betrokkenheid bij school⁵⁴ naar voren als specifieke risicofactoren die aanmerkelijk meer aanwezig zijn dan gemiddeld in Amsterdam.

Netwerk

De denktank Meer en Oever is ontstaan op initiatief van het stadsdeel met als hoofddoel het bevorderen van de sociale cohesie in de buurt Meer en Oever gelegen in Osdorp Oost. Zoals eerder geschetst is de ervaring met stadsvernieuwing in het algemeen, dat al bij het bekend maken van aankomende sloop en nieuwbouw verloedering en afname van binding met de buurt en actief burgerschap optreedt. Als oude bewoners naar sloop en nieuwbouw terugkeren en samen met nieuwe bewoners hun intrek nemen in de nieuwe wooncomplexen ontstaat een gezellige, leefbare en dus veilige buurt niet vanzelf, integendeel er treedt vaak juist opnieuw verloedering op.

In dit geval waren daar een aantal oorzaken voor aan te wijzen. De drie grote flatcomplexen wierpen door hun bouwstijl⁵⁵ juist een barrière op voor onderling contact tussen de bewoners van het ene complex met die van de andere complexen. Daarnaast kwam het merendeel van de minder bedeelde allochtone bewoners allemaal in het complex Bastion terecht. De bewoners van het Bastion hadden bovendien bij verre de meeste kinderen

⁵³ Vuurwapenbezit: aantal incidenten betreffende vuurwapens per 1.000 inwoners. Gemiddelde Amsterdam is 0,241 (Boutellier e.a. 2008:11).

⁵⁴ Gebrek aan betrokkenheid bij school heeft te maken met het percentage leerlingen dat relatief verzuim heeft gepleegd, het gemiddelde voor Amsterdam is 4,7% (Boutellier e.a. 2008:11).

⁵⁵ De drie grote flatcomplexen zijn zonder meer architectonische hoogstandjes, hebben een prachtige ligging ten opzichte van elkaar en de Sloterplas en maken als zodanig visueel grote indruk. Wel vallen de vele hekwerken en het gebrek aan enige fatsoenlijke speelruimte op (eigen persoonlijke indruk begin mei 2008).

en jeugd, waarvoor onvoldoende voorzieningen in de buurt aanwezig waren. Juist in die flat was ook sprake van bouwtechnische problemen en ontstonden al snel beheerproblemen, doordat de jeugd veel vernielingen pleegde. Binnen een jaar was sprake van ruim een ton euro schade (Risselada, 2007).

In het algemeen was sprake van een chronisch tekort aan sociale voorzieningen in de buurt: geen plaats waar bewoners van de drie flatcomplexen elkaar zouden kunnen ontmoeten, geen activiteiten of ontmoetingsplaatsen voor de jeugd behalve betaalde sportactiviteiten en een financieel onaantrekkelijke omgeving voor kleine ondernemers zoals een bakker of buurtcafé in verband met de hoge huurprijzen vanwege de nieuwbouw. Geen scholen in de buurt en qua basisscholen alleen zogenaamde zwarte scholen. De problemen die vervolgens ontstonden met hangjeugd leidden tot verwijten van de beter gesitueerde bewoners van Schutterstoren en Waterfort aan het adres van de bewoners van het Bastion, zij zouden zelf een verkeerde moraal hebben en hun kinderen niet opvoeden (Risselada, 2007). Allemaal zaken die eerder afbreuk doen aan goede onderlinge contacten tussen buurtbewoners dan dat zij dit zouden bevorderen. Nieuwbouw alleen, hoe prachtig en indrukwekkend ook, is kennelijk niet voldoende.

Stadsdeelrespondent: “De stadsvernieuwing helpt volgens ons niet echt. De opzet is te hoog, te dicht op elkaar en te vol. Ook moet er nog gezelligheid, groen en kunst komen. De opbouw is te massaal. Mensen spraken vroeger met de hele galerij, nu enkel nog met de burens. Maar hierop hebben wij geen invloed. De plannen zijn doordrongen van andere belangen dan de onze; winst en geld.”

De denktank Meer en Oever is de vijfde in Amsterdam, is echter in tegenstelling tot zijn voorgangers opgezet op buurtniveau in plaats van op stadsdeelniveau. Opvallend is dat het stadsdeel het initiatief genomen heeft door twee externe projectleiders aan te stellen. Zij kregen de opdracht om leden voor een denktank te werven en te laten starten. Het stadsdeel wilde inhoudelijk geen top down maar een bottom up project starten. Dus met initiatieven vanuit bewoners, gefaciliteerd vanuit stadsdeel. Beide projectleiders hadden zelf een eigen bedrijfje in organisatie advies en eerder ervaring opgedaan met burgerparticipatie.⁵⁶

De leden voor de denktank werden door beide projectleiders geworven door de buurt in te gaan en veel met buurtbewoners en sleutelfiguren te praten en expliciet naar een vertegenwoordiging te zoeken voor elk complex. Gezocht werd naar bewoners die actief waren, overigens niet

⁵⁶ Stellig Communicatie en The Brainwaveclub, onder andere bedenkers van “Bakke in de buurt”.

noodzakelijkerwijs in de buurt, beschikten over een sterke economische en/of maatschappelijke positie en beschikten over een goed netwerk. Essentieel was dat zij in staat zouden zijn om andere bewoners mee te krijgen om zich in te zetten voor de diverse op te starten projecten.

Over de doelstelling van het project was men het eens, bevorderen van de sociale cohesie: verbeteren van de contacten tussen de verschillende bevolkingsgroepen en meer woonplezier voor alle bewoners. Beide jonge projectleiders hadden een stijl, waarin de nadruk gelegd werd op een positieve invalshoek, een focus op wat gedaan kan worden voor de buurt en het aansluiten bij de krachten en capaciteiten van de individuele denktankleden. Het halen van meerwaarde uit hun interesses, expertise en enthousiasme. Aanvankelijk was het de bedoeling dat deze denktank alleen ideeën zou genereren en andere bewoners de ideeën uit zouden voeren. Deze denktank werd echter in zoverre uniek, dat elk lid een eigen idee inbracht en vervolgens met hulp van andere bewoners zelf uitvoerde. Hierdoor bracht elk denktank lid mede zijn eigen netwerk in.

De verwachtingen van stadsdeel en denktankleden en beide projectleiders lijken al in de beginfase iets van elkaar af te wijken. Stadsdeel wilde een club hoogopgeleide buurtbewoners, die op den duur op een quasi professionele wijze het organiseren van buurtactiviteiten geheel zelf zouden regelen op een wijze die past bij de gemeente cultuur. Beide projectleiders hadden echter gezocht naar representatieve bewoners met een netwerk en dat waren niet per definitie hoog opgeleide bewoners. Beide projectleiders stimuleerden vooral enthousiasme en het aansluiten bij de eigen kracht van de denktankleden. Deze gingen op hun beurt met grote snelheid ideeën ontwikkelen en realiseren en verwachtten daarin ook direct steun van het stadsdeel, wat echter niet geheel soepel verliep.

Samenwerking

De samenwerking binnen de denktank en tussen denktankleden en projectleiders verliep voorspoedig. Formele aspecten werden vooral ingevuld door beide projectleiders, die dan ook de opdracht hadden verworven bij het stadsdeel. Hun werkwijze ten opzichte van de denktankleden bestond er vooral uit deze vrijheid en ruimte te geven voor eigen ideeën en invulling en dat te ondersteunen, stimuleren en enthousiasmeren. De voortvarendheid waarmee door denktankleden ideeën werden gelanceerd en uitgevoerd was boven verwachting. De denktankleden opereerden vooral op informele wijze, gebruik makend van eigen krachten en netwerk.

Op 14 november 2007 werd de officiële aftrap gegeven door de wethouder participatie van het stadsdeel. Al in november kwam de eerste publicatie uit van de denktank, een nieuwsbrief die voortaan maandelijks zou verschijnen. Daarin werden de denktankleden voorgesteld, de doelstelling uitgelegd en de eerste ideeën gepresenteerd. Dit communicatiemiddel

met de overige bewoners, professionals en stadsdeel werd zeer snel en professioneel ingezet, zelfs in distributie was voorzien via de portiekportiers⁵⁷. Reeds bestaande ideeën van andersoortige vormen van burgerparticipatie werden geïntegreerd en verder uitgewerkt in de denktank, waarover meer onder samenwerking (Denktank Meer en Oever, november 2007).

In december werd reeds de eerste activiteit gerealiseerd, een Oud en Nieuw feest gehouden in de tussen de drie flatcomplexen gelegen Alfons Laudyschool. Dit is een school voor speciaal onderwijs aan zeer moeilijk lerende kinderen. Voorheen werden de kinderen van deze school gepest door kinderen uit de buurt en was de school dan ook niet toegankelijk voor buurtbewoners. Op initiatief van de denktank kwam hier verandering in. De schoolleiding stelde na schooltijd de speelplaats ter beschikking aan buurtkinderen en het eerste buurtfeest werd in de school gehouden. Ook worden op initiatief van de denktank elke week door twee Bastion denktank moeders sportmiddagen georganiseerd voor buurtkinderen⁵⁸. Door deze veranderingen behoort het pestgedrag inmiddels tot het verleden. Het Oud en Nieuw feest was een groot succes met activiteiten voor jong en oud, bijgewoond door ruim zestig kinderen en tachtig volwassenen uit de buurt. De kinderen creëerden in de middag de feestversiering en in de avond werd gezamenlijk het door buurtbewoners klaargemaakte eten genuttigd en waren er allerlei activiteiten in het kader van kennismaking.

Burgerrespondent: “De activiteiten van de denktank bevorderen indirect de veiligheid. Hoe hechter de band met de burens hoe beter en veiliger de buurt wordt. Twee jaar geleden, in het oude Osdorp was het beduidend slechter. Door de stadsvernieuwing is nu sprake van een gezonde mix van koop –en huurwoningen en dat is de buurt samen met de denktank activiteiten ten goede gekomen. Een goed voorbeeld is de Alfons Laudyschool in de buurt. Voorheen werden de kinderen van die school door de buurtkinderen gepest en uitgescholden, tegenwoordig is de schoolspeelplaats ook voor de kinderen uit de buurt open. Het schelden en pesten doet zich niet meer voor.”

Uit de denktank zijn verder voortgekomen de rommel ruim run, waarin buurtbewoners één keer per kwartaal tijdens een gezamenlijke wandeling gelijk zwerfvuil opruimen, een kunstproject, waarin kinderen na biologieles over Sloterplasdieren, kunststof tegels beschilderen om later de vele

⁵⁷ Relatieve toezicht door kinderen onder leiding van complexbeheerder: zie onder straatportiers hoofdstuk 4 pagina 49.

⁵⁸ Multicultureel Amsterdam: Uit de verslaglegging in de Meer en Oever Post februari 2008 over deze sport en spel middagen over één van de spelletjes: “Couscous Ali B” is rennen, maar wie bij “Koekoek Ali C” gaat rennen is af. (Denktank Meer en Oever, maart 2008: 2)

hekwerken rondom de flatcomplexen mee te versieren, de vrouwensalon, waarin buurtvrouwen geregeld bijeen komen om met elkaar te praten over wat er onder hen leeft onder het motto niets moet alles mag⁵⁹. Op 12 april 2008 organiseerde de denktank vervolgens weer een buurtbijeenkomst waar de ideeën werden gepresenteerd en de projectleiders formeel de zaak overdroegen aan denktankleden zelf. Dit werd gekoppeld aan een wandeling met buurtbewoners, de eerste vrouwensalon en bovendien bijgewoond door de wethouder en de directeur van de woningbouwvereniging AWW⁶⁰, die een aantal picknicktafels doneerde ten behoeve van uitleen aan de buurt voor buurtpicknicks.

De initiatieven die de denktank ontplooit en de wijze waarop de denktankleden erin slagen medewerking van andere bewoners en instanties te verkrijgen is uniek. Prachtig voorbeeld is de inbreng van een allochtoon Bastion denktanklid. Haar achtergrond is buurt bakkersvrouw, lid van het bewonersoverleg Bastion, moeder van schoolgaande kinderen en tegenwoordig parttime thuiszorg medewerkster bij ouderen in Osdorp en haar eigen buurt. Zij wilde een activiteit organiseren waarbij ouderen uit het in de buurt gelegen dienstencentrum Maarten Luther op een positieve manier in contact kwamen met de jeugd en kinderen uit de buurt.

Burgerrespondent: “Er zijn veel eenzame ouderen met een negatief beeld van de jeugd. Ook zijn er veel jongeren met een negatief beeld van ouderen. Beide groepen uit de buurt moesten bij elkaar gebracht worden. Dit zal gebeuren in het Martin Lutherhuis⁶¹. Daar komt een kennismakingsdag voor beide buurtgroepen om een positieve beeldvorming van beide groepen, voornamelijk de ouderen, te stimuleren. Ouderen zien jongeren vooral als overlastgevers. En wanneer men jongeren benadert zonder respect en positiviteit, zullen zij ook negatief worden en zich zo gedragen; geef de jeugd een kans. Daarbij komt dat eenzame ouderen door burens en buurtkinderen geholpen kunnen worden.”

Bijzonder is ook het initiatief van het negentienjarige denktanklid, afkomstig uit de Bastiongroep. Via de denktank is het uiteindelijk gelukt het stadsdeel mee te krijgen voor het faciliteren en ter beschikking stellen van een ruimte in het nieuwbouwproject de Nieuwe Wereld voor een op te richten sociëteit waar ouderen en jongeren elkaar kunnen ontmoeten, leren kennen en ontwikkelen.

⁵⁹ Het motto is gekozen omdat volgens de denktankleden blijkt dat vrouwen van zichzelf en van hun omgeving veel moeten (Denktank Meer en Oever, maart 2008:4).

⁶⁰ Tegenwoordig gefuseerd met woningbouwvereniging het Oosten onder de nieuwe naam Stadgenoot.

⁶¹ Voormalig bejaardentehuis, nu alleen dagelijkse faciliteiten voor ouderen.

Burgerrespondent: *“het stadsdeel is de belangrijkste partner. Omdat het stadsdeel achter de denktank staat, gaan alle deuren voor ons open. Zelf als buurtbewoner kun je ook wel wat bereiken, maar zonder steun van het stadsdeel duurt dat veel langer.”*

Regie en coördinatie

Projectleiders regelden het regelmatig bijéenkomen en hadden een budget gekregen van het stadsdeel voor het project waarmee zij zaken konden bekostigen. Projectleiders waren degene die de formele kant van het project op zich namen. Het schrijven van een projectplan, twee wekelijkse voortgangbespreking met het stadsdeel, het opstellen van een begroting en het overleggen van een schriftelijke eindverantwoording. Ook onderhielden zij in belangrijke mate de contacten met het stadsdeel. Om de denktank in de buurt te verankeren, werd telkens op een andere locatie en bij een andere maatschappelijk relevante instelling in de buurt vergaderd. Daarnaast was het uit het oogpunt van op een informele wijze de samenwerking en netwerken te versterken handig om de complexbeheerder en coördinator van Vrouw en Vaart te betrekken.

Op 22 mei 2008 kwam de denktank voor de laatste keer met de door stadsdeel ingehuurd projectleiders bijeen om zelfstandig verder gaan te bespreken. Volgens de projectleider een tactisch gekozen moment omdat een aantal activiteiten nog gerealiseerd moesten worden zoals het opstellen van een begroting, het zomerzeskamp en het eindejaarsevenement. Besloten werd de denktank uit te breiden met de in aanbouw zijnde nieuwbouwcomplexen Zilverreiger en de Nieuwe Wereld. Bedoeling was om beschikking te krijgen over een ruimere groep bewoners die zich in wil zetten voor de buurt. Verder instelling van een kerngroep met van elk gebouw één vertegenwoordiger en keuze voor één van de leden als vast aanspreekpunt voor het stadsdeel. Dit was van begin aan af aan de intentie van het stadsdeel:

Stadsdeelrespondent: *“Uiteindelijk is het doel dat de denktank zelfstandig en met eigen budget de woonomgeving ten goede komt.”*

Beide projectleiders hadden tot dan toe wel vooral zelf de contacten met het stadsdeel onderhouden en verbaasden zich over een zekere mate van discrepantie tussen de voortvarendheid en bereidwilligheid waarmee de denktank in eerste instantie werd gelanceerd en de houding van andere ambtenaren binnen het stadsdeel op het moment dat ze daadwerkelijk gevraagd werden aan projecten mee te werken. Het stadsdeel is enerzijds vanuit beleid zeer sterk gericht op burgerparticipatie, maar vertoonde anderzijds risicomijdend gedrag en een starre houding ten opzichte van bur-

gerprojecten. Ze waren niet ingesteld op het soort ideeën waarmee de denktank kwam en vooral de snelheid daarvan.

Jammer bijvoorbeeld dat de twee Marokkaanse moeders, die elke week sport- en spelactiviteiten organiseren, daar geen vrijwilligersvergoeding voor krijgen. Voor hen zou op die manier hun afwezigheid thuis immers makkelijker te rechtvaardigen zijn. Vervelend, dat financiering van een eenvoudige kleurenprinter voor het drukken van de nieuwsbrief problemen opleverde, het ging immers slechts om kleine bedragen. De door buurtkinderen beschilderde panelen mochten uiteindelijk niet aan de buitenhekken bevestigd worden. Dit soort zaken kunnen het enthousiasme en de gedrevenheid van de denktankleden ondermijnen.

Projectleider: “ik was heel verrast over de slagvaardigheid en flexibiliteit van de opdracht vanuit het stadsdeel. Terwijl het daarna tegenviel dat de mensen van het stadsdeel waarmee we in tweede instantie mee te maken kregen nog helemaal mee genomen moesten worden in deze visie. Er moet nog een cultuuromslag binnen het stadsdeel bereikt worden. Er wordt nog veel gedacht vanuit angst en niet vanuit mogelijkheden en kansen. Dat neemt niet weg dat we door sommige mensen van het stadsdeel wel heel goed geholpen zijn.”

Informatie-uitwisseling

Informatie-uitwisseling was binnen de denktank in het algemeen goed geregeld. Vooral naar de overige bewoners, wat bij sommige burgerprojecten geheel achterwege blijft. In eerste instantie door middel van de maandelijkse nieuwsbrief, waarin ook telkens de hulp van overige bewoners werd ingeroepen en professioneel werd teruggekoppeld waar men mee bezig is. Daarnaast werd via diverse festiviteiten aandacht besteed aan de werkzaamheden van de denktank en werden deze ook bezocht door belangrijke functionarissen zoals de wethouder van het stadsdeel en de directeur van de woningbouw.

Daaruit bleek erkenning en waardering voor de belangeloze inzet van deze denktankleden, die weliswaar een onkosten vergoeding krijgen, maar het leeuwendeel van hun werkzaamheden verrichten in hun vrije tijd. In het algemeen was vooral ook de informele zijde van de informatie-uitwisseling belangrijk. Zo kwam de wethouder dineren met de denktankleden en kijken bij hun projecten. Denktankleden zelf kwamen ook bij elkaar over de vloer. Daarnaast stuurde de denktank regelmatig een memo naar het stadsdeel over de stand van zaken, waar zij ook twee vaste contactpersonen hadden.

Een aandachtspunt is dat de formele informatie-uitwisseling onder beide projectleiders door hen werd ingevuld. Zij waren ook degenen die in

eerste instantie namens de denktank de contacten met stadsdeel onderhielden. Dat zal in de toekomst overgenomen moeten worden door een denktanklid. Aandachtspunt is aan de ene kant continuïteit en aan de andere kant zo min mogelijk belasting van een dergelijk contactpersoon met al te veel bureaucratie.

Democratische controle

In zijn totaliteit bestond de denktank bij aanvang uit zes hogeropgeleide bewoners uit de Schutterstoren en het Waterfort, waarvan één allochtone bewoner en vier bewoners van het Bastion, waarvan drie allochtonen. De denktankleden van het Bastion waren allen reeds actief in interimoverleg, bewonersoverleg, spelothek of de Bastiongroep⁶². De groep werd aangevuld met de complexbeheerder van het Bastion en de coördinator van Vrouw en Vaart⁶³. De leeftijd van bewoners varieerde van dertigers tot zestigers met één jongere, verder nagenoeg evenveel mannen als vrouwen. Door de sterke gerichtheid op het betrekken van meer buurtbewoners en de eerder geschetste actieve terugkoppeling naar de eigen achterban (buurtbewoners en allerlei in de buurt gevestigde instellingen) is het verantwoording afleggen naar de eigen achterban goed geregeld.

Democratische verantwoording over het project is geregeld via de vaste contactpersonen van het stadsdeel, waardoor ook hier continuïteit gewaarborgd is. Omdat beide projectleiders de opdracht van het stadsdeel hadden om de denktank te formeren en op te zetten, was gedurende hun bewind het verantwoording afleggen over de besteding van de gelden eveneens goed geregeld. Voor de toekomst zal dit een aandachtspunt zijn, aangezien actieve burgers in het algemeen gewoon iets willen betekenen voor hun buurt en niet zo zitten te wachten op tijdsslurpende bureaucratische verantwoordingen.

5.6 Veiligheidsschouw in kleur de Wallen stadsdeel Centrum

Beleidsvorming:

Dat burgers daadwerkelijk besluiten nemen over het door de overheid te voeren veiligheidsbeleid.

De situatie in stadsdeel en buurt

Het project veiligheidsschouw in kleur betreft een uniek samenwerkingsverband tussen bewoners, ondernemers, politie en stadsdeel in het Amster-

⁶² Relationeel toezicht door jongeren: zie onder Bastiongroep hoofdstuk 4 pag. 47.

⁶³ Een organisatie van vrouwen voor vrouwen gevestigd in het Bastion, onderdeel van de SEZO organisatie voor maatschappelijke dienstverlening ten behoeve van heel Osdorp.

damse Wallengebied en de aangrenzende Nieuwmarktbuurt. Het Amsterdamse Wallengebied is gelegen in het noordelijk deel van de buurtcombinatie Burgwallen Oude Zijde, de Nieuwmarktbuurt maakt onderdeel uit van de buurtcombinatie Nieuwmarktbuurt/Lastage.

De Wallen kenmerken zich door voortdurende drukte in het gebied door de unieke combinatie van wonen, werken, horeca, prostitutie en toerisme. In een gebied van maar vijfhonderd bij driehonderd meter zitten 39 coffeeshops, 12 opvangvoorzieningen voor verslaafden, 120 cafés, 19 fast-foodrestaurants, 360 bordeelramen, 27 sekstheaters en bioscopen, daarnaast wonen ongeveer 3.000 mensen in dit gebied (Hoffschulte, 2007). De aangrenzende Nieuwmarktbuurt heeft eveneens naar verhouding veel horeca en drukte. Beide buurten kenmerken zich voornamelijk door drugsgelerateerde overlast.

In het veiligheidsplan Centrum 2007-2010 kiezen de leden van de subdriehoek⁶⁴ voor een integrale aanpak samen met de Dienst Zorg en Samenleven van de gemeente Amsterdam. De aanpak is toegespitst op specifieke doelgroepen en de plaatsen waar de door deze doelgroepen veroorzaakte overlast zich concentreert. Binnen de buurtcombinatie Burgwallen Oude Zijde richt de aanpak zich op de hoge concentratie zeer actieve veelplegers⁶⁵ en APV-veelplegers⁶⁶, de dealers en de prostitutie op de Wallen.

Binnen de buurtcombinatie Nieuwmarkt/Lastage is de aanpak voornamelijk gericht op de veelplegers en dealers. Gemeente (Directie Openbare Orde en Veiligheid en de Dienst Zorg en Samenleven), stadsdeel, politie en het Openbaar Ministerie hebben ieder hun eigen aandeel in de aanpak. Het project veiligheidsschouw in kleur maakt formeel deel uit van de aanpak en valt onder de verantwoordelijkheid van het stadsdeel. Of de aanpak effectief is wordt voornamelijk bepaald aan de hand van de objectieve veiligheidsindex.

Volgens de objectieve veiligheidsindex⁶⁷ zijn de Burgwallen Oude Zijde onveilig, na een dalende trend tot 2006 is weer sprake van toename in 2007. Dit is vermoedelijk te wijten aan verhoging van de meldingsbereidheid drugsoverlast, hetgeen mogelijk verband houdt met dit project. De Nieuwmarkt/Lastage is ook onveilig volgens de objectieve veiligheidsin-

⁶⁴ Leden van de subdriehoek Amsterdam-Centrum: de voorzitter van het dagelijks bestuur van stadsdeel centrum, de districtschef district 1 van de politie Amsterdam-Amstelland, de tofficier van justitie, teamleider team1 van het arrondissementsparket Amsterdam, leden van de Directie Openbare Orde en Veiligheid van de bestuursdienst van de gemeente Amsterdam.

⁶⁵ Een zeer actieve veelpleger heeft meer dan tien antecedenten in de laatste vijf jaar waarvan één in het peiljaar.

⁶⁶ Een APV veelpleger heeft twaalf of meer overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening in één jaar begaan.

⁶⁷ De objectieve veiligheidsindex is samengesteld uit bij politie geregistreerde criminaliteit: inbraak, diefstal, geweld, overlast, vandalisme, verkeer en drugs.

dex, maar op een lager niveau. Het hoge niveau van de drugsindex⁶⁸ laat duidelijk zien dat dit een van de voornaamste problemen is van deze buurten is. De drugsindex laat vanaf 2003 tot 2005 een stijging te zien en daarna een daling.

De subjectieve veiligheidsindex⁶⁹ daarentegen laat zien dat bewoners zich vanaf 2003 steeds veiliger zijn gaan voelen, de trend blijft dalen (<http://buurtcijfers.eenveiligamsterdam.nl/veiligheidsindex>). In de Nieuwmarktbuurt/Lastage tot het niveau relatief veilig en op de Burgwallen Oude Zijde bijna tot op niveau relatief veilig. Het criminogeniteitsbeeld van beide buurten geeft beperkt inzicht, omdat de criminogene factor drugsverslaafden⁷⁰ alleen op stadsdeelniveau gemeten is. Stadsdeel Centrum staat ten opzichte van de andere stadsdelen op nummer twee (Boutellier, Scholten e.a. 2008: 35). Op de Burgwallen Oude Zijde scoren de criminogene factoren schoollozen⁷¹, fysieke verloedering van de woonomgeving⁷² en gebrek aan lokale organisatie en cohesie⁷³ aanzienlijk hoger dan Amsterdam gemiddeld.

Netwerk

In het Wallengebied en de Nieuwmarktbuurt gaat alles over overlast. Van alles is te veel, toeristen, drugs, prostitutie en dealers en die drukte gaat zeven dagen per week, vierentwintig uren per dag door. Eind 2005 was sprake van bijzonder veel overlast in het Wallengebied wat resulteerde in een alarmbrief van bewoners naar het stadsdeel. Op naar aanleiding hiervan door het stadsdeel belegde bewonersbijeenkomsten stonden gemeente en politie lijnrecht tegenover bewoners en ondernemers. Aangezien er ook sprake was geweest van een periode van weinig politie toezicht in het gebied, wat op de Wallen direct resulteert in verpaupering en achteruitgang, werden gemeente en politie daar natuurlijk op aangesproken.

Politierespondent: Gemeente werden door buurtbewoners bij die vergaderingen afgebrand tot op hun enkels”.

⁶⁸ De drugsindex maakt onderdeel uit van de objectieve index en is samengesteld uit bij politie geregistreerde misdrijven drugshandel en meldingen drugsoverlast.

⁶⁹ De subjectieve veiligheidsindex is afgeleid van het bevolkingsonderzoek veiligheid en is samengesteld op basis van vermijdingsgedrag, onveiligheidsbeleving en buurtproblematiek.

⁷⁰ Drugsverslaafden: prevalentie opiaatverslaafden per 1.000 inwoners. Gemiddelde Amsterdam is 3,1 (Boutellier, e.a., 2008: 11).

⁷¹ Schoollozen betreft het percentage leerplichtigen zonder inschrijving. Gemiddelde Amsterdam is 1,4% (Boutellier, e.a., 2008: 11).

⁷² Fysieke verloedering van de woonomgeving: Percentage dat vindt dat rommel op straat veel voorkomt. Gemiddelde Amsterdam is 45,8% (Boutellier e.a., 2008: 11).

⁷³ Gebrek aan lokale organisatie en cohesie is gemeten door de mutatiegraad (verhouding verhuizingen/bewoners).

Stadsdeelrespondent: *“Naar aanleiding daarvan hebben bewoners een brief ingediend bij het stadsdeel –en gemeentebestuur waarin zij hun onvrede kenbaar maakten. Vervolgens heeft het stadsdeel samen met de centrale stad een buurtbijeenkomst georganiseerd. Aldaar signaleerde ik een grote afstand tussen de bestuurders en de bewoners en ondernemers. De bestuurders zaten op een podium, wat letterlijk de kloof tussen beide groepen illustreerde.”*

Burgerprespondent: *“Bewoners hebben jaren lang geprotesteerd en wilden prettig kunnen wonen. De politiek en ambtenaren hadden mooie verhalen maar er gebeurde niets of veel te langzaam. De bewoners, politie en de gemeente zeiden alle drie iets anders. Ieder had zijn eigen interpretatie van de problemen.”*

Op aanraden van de politie is de huidige projectleider Veiligheidsschouw (hierna: stadsdeelrespondent) in 2006 gaan kijken naar het project drugs in kleur in Rotterdam, dat daar succesvol werd toegepast in de wijk Spangen. Vervolgens heeft zij bijeenkomsten belegd met bewoners en ondernemers van de Wallen en de Nieuwmarktbuurt, dit project aan hen voorgelegd en gevraagd of zij mee wilden werken aan opzet en uitvoering van een soortgelijk project. Daar bleek veel draagvlak voor te bestaan en in de zomer van 2006 kon de pilot van start gaan met een groep van dertig bewoners en ondernemers. Gezamenlijk werden vier vaste routes gemaakt in de buurten Wallen West, Wallen Oost, Wallen- en Nieuwmarkt Zuid en Nieuwmarkt Noord en de indicatoren en normering bepaald.

In september 2006 werd de pilot daadwerkelijk gestart. Doel van het stadsdeel was te beschikken over een objectief meetinstrument voor de mate van overlast. Om vervolgens goede afspraken te kunnen maken met alle partijen inclusief bewoners en ondernemers over hun aandeel in een doelgerichte aanpak en op die manier daadwerkelijk de overlast terug te dringen. Voor bewoners was het doel dat er eindelijk een aanpak zou komen voor de overlast. Dit geldt deels ook voor ondernemers, echter doordat ondernemers ook een commercieel belang hebben, lopen hun belangen niet altijd synchroon met die van bewoners.

De hoofdfunctie van de stadsdeelrespondent is beleidsmedewerker veiligheid met nadruk op burgerparticipatie op het vlak van wijkveiligheid in het stadsdeel. In dat kader moet zij ieder jaar samen met bewoners en ondernemers en andere lokale partijen een aanvullend wijkveiligheidsplan opstellen en is tevens verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan. Ze is daarnaast secretaris van de subdriehoek en het integraal Burgwallenoverleg, een soort veiligheidsoverleg waarin alle belangrijke partijen van de Wallen vertegenwoordigd zijn, ook een vertegenwoordiging van bewoners

en ondernemers. Haar informatiepositie moet derhalve buitengewoon sterk zijn. De Wallen kennen verder nog het Burgwallenoverleg, bestaande uit bewoners en ondernemers, een gremium waarin de buurtregisseur verslag kan doen over de naar aanleiding van de veiligheidsschouw ondernomen acties van de politie.

Het netwerk van de veiligheidsschouw zelf ziet er als volgt uit: er zijn vier schouwgroepen, bestaande uit drie tot zes bewoners en ondernemers (totaal vijftig), een stadsdeelmedewerker en de buurtregisseurs van politie van de betrokken buurt. Bij twee van de routes lopen buurtregisseurs van wijkteam IJtunnel mee, bij de andere twee buurtregisseurs van wijkteam Beursstraat. De bevindingen van de schouwgroepen gaan via het schouwformulier door naar de het stadsdeel, die actie onderneemt of bij de verantwoordelijke organisatie uitzet. Periodiek verzorgt het stadsdeel na analyse van de schouwformulieren een werkgroep bijeenkomst met alle schouwgroepsleden om voortgang en resultaten van het schouwen te bespreken. In die werkgroep zitten naast de stadsdeelrespondent en analist alle schouwgroepsleden, de stadsdeelvoorzitter en de wijkteamchefs, die dan gelijk tekst en uitleg kunnen geven over op basis van de schouw genomen of te nemen maatregelen ter bestrijding van de overlast.

Samenwerking

Feitelijk loopt elke schouwgroep één keer per twee weken een schouw, die zowel overdag als s'avonds als in de nachtelijke uren kan plaatsvinden. Het is echter altijd een beetje afwachten hoe veel schouwgroepsleden komen opdagen, het gebeurt immers volstrekt op vrijwillige basis. Elke schouwgroep heeft een bewoner als coördinator, die de planning maakt en zorgt voor het invullen van het schouwformulier tijdens de schouw. Over het algemeen is sprake van enige taakverdeling tussen de schouwgroepsleden over wie op welke vormen van overlast let. Die taakverdeling komt meestal spontaan tot stand.

Aangetroffen indicatoren worden op zestien vaste plekken op de route geturfd en later na afloop van de schouw omgezet in een kleurencode, die de mate van de aangetroffen overlast kwalificeert. Bij de indicatoren gaat het om aantallen drugsverslaafden, dealers, zwervers, gedrag van toeristen, bezoekers en prostituees, maar ook om stille getuigen zoals spuiten, condooms, zilverpapiertjes, slaapspullen en voedselrestanten. De buurtregisseurs lopen in burger mee en achter de schouwgroep aan. Doordat zij goed bekend zijn in de buurt, zouden eventuele dealers en andere overlastveroorzakers zich anders al uit de voeten maken voordat zij door de schouwgroep worden opgemerkt.

In de loop van de tijd gingen schouwgroepsleden er toe over ook zaken als een kapotte meterkast of bijvoorbeeld een gezonken bootje te vermelden op het schouwformulier. Niet alle bewoners vinden dat tot hun

taak behoren. Ook is wel geprobeerd bijvoorbeeld fietswrakken door te geven ter verwijdering, maar dat werkte alleen als een ambtenaar van de daarvoor verantwoordelijke dienst meeliep. Bewoners en ondernemers nemen geheel op vrijwillige basis deel. Sommige bewoners vinden het zo leuk en zijn dermate betrokken bij hun buurt, dat ze zeer regelmatig komen, ook in de nachtelijke uren.

Omdat men samen de route afloopt is er gedurende de wandeling die ongeveer één a anderhalf uur duurt, veel tijd voor onderlinge gesprekken. Daardoor krijgen stadsdeelmedewerkers en de buurtregisseurs de kans op een geheel informele wijze met bewoners en ondernemers te praten over de buurt, de aanpak, de eigen organisatie en dergelijke. Hierdoor verbeterd het begrip over en weer en ontstaan relatief korte lijntjes. Deze informele contacten zijn zeer waardevol.

Politierespondent: "Ik ben niet langer de politie, maar gewoon Bob (fictief). Het is hier net een dorp. De gemeenschap van bewoners (naar schatting drieduizend) en ondernemers (naar schatting enkele honderden) is vrij klein en iedereen heeft maar last van één ding: overlast. Wij (de buurtregisseurs) hebben de telefoonnummers van veel (schouwgroep)bewoners en ondernemers in ons mobiel staan en bellen de schouwgroepsleden als we nadere informatie willen over iets. We zijn zelf ook via mobiel of via de e-mail gemakkelijk benaderbaar door de schouwgroepsleden als deze iets te melden of te vragen hebben. Dat kan alleen maar omdat we elkaar kennen."

Minpunt lijkt te zijn, dat ondernemers in de loop van de tijd minder zijn gaan meelopen met de veiligheidsschouw en dat er ook vaak geen stadsdeelmedewerker is. Ondernemers blijven mogelijk weg omdat zij enigszins afwijkende belangen van bewoners hebben. Ondernemers hebben immers een financieel belang bij veel gasten en bezoekers, voor bewoners speelt daarentegen dat dit weer meer overlast betekent. Stadsdeelmedewerkers blijken vooral te ontbreken buiten kantooruren. Wel wordt regelmatig meegelopen door mensen uit de politiek. De politie gaat altijd mee. Gedurende de in het kader van dit onderzoek gehouden observatie van een nachtelijke schouw in het weekend waren er twee buurtregisseurs, een stadsdeelwethouder en zijn adviseur, twee fractieleden van de SP, tevens bewoners, daarnaast nog twee bewoners en geen ondernemer.

Partijen staan unaniem positief tegenover het project. Bewoners geven aan dat zij kunnen zien dat er daadwerkelijk acties voortkomen uit hun bevindingen en dat de situatie verbetert. Maar bewoners geven ook aan dat de ondernomen acties niet altijd bevredigend zijn. Bovendien zijn bewoners kritisch op het gemeentelijk beleid. Een heikel punt is bijvoorbeeld de

verhouding tussen bewoners en ondernemers op de Zeedijk. De gemeente heeft daar met succes de enorme drugsgerelateerde overlast bestreden en wil nu de destijds met hekken afgesloten stegen weer openen. Dit om de buurt een vriendelijker aanzicht te geven en omdat het volgens de gemeente kan, gezien het huidige veiligheidsniveau. Ondernemers zijn voor, maar bewoners zijn faliekant tegen, omdat ze terugkeer van de overlast zoals dat vroeger was, vrezen.

Regie en coördinatie

De regie over het project ligt bij het stadsdeel en is neergelegd bij de stadsdeelrespondent, bijgestaan door een analist. Het stadsdeel verzorgt via die analist de analyse van de schouwformulieren en terugkoppeling van de resultaten van elke schouw naar alle schouwgroepsleden. Het stadsdeel verzorgt de werkgroepbijeenkomsten, waarin voortgang, resultaten en ondernomen acties ook met stadsdeelvoorzitter en wijkteamchefs besproken worden. Bovendien verzorgt het stadsdeel tweejaarlijkse schouwgroep evaluatiebijeenkomsten.

De bewoner en ondernemer schouwgroepsleden krijgen bij die gelegenheid een presentje en worden voor hun inzet bedankt. Daarnaast zijn deze bijeenkomsten openbaar en komen daar dus ook bewoners en ondernemers, die niet deelnemen aan de schouwen. De schouwen worden door de gemeente gepresenteerd in een matrix. De tendens tot nu toe is dat er een ontwikkeling is van kwalificatie paars naar groen en dat het dus in het algemeen de goede kant op gaat met de overlast.

Besluiten worden binnen de schouwgroep genomen bij consensus. Om te beginnen is men samen op pad, ziet dezelfde zaken en heeft een kans om op geheel informele wijze met elkaar van gedachte te wisselen over de problematiek in de buurt en bijvoorbeeld mogelijkheden en onmogelijkheden van politieoptreden. Na afloop van de schouw bepaalt de gehele schouwgroep tezamen uiteindelijk de codering. Paars is excessieve overlast, rood ernstige overlast, oranje duidelijk aanwezige overlast, geel beperkte overlast en groen is geen overlast. Op de uiteindelijke aanpak naar aanleiding van deze bevindingen hebben bewoners en ondernemers echter nauwelijks invloed en komt ook de regiefunctie van de stadsdeelrespondent niet altijd tot zijn recht.

Sommige meldingen moeten uitgezet worden naar andere diensten of instellingen en hun medewerking kan de projectleider niet afdwingen. Ook binnen het eigen stadsdeel lukt het niet altijd om zaken voor elkaar te krijgen. Dat is weer demotiverend voor de schouwgroep. Binnen de politie, althans aan het wijkteam Beursstraat, wordt de input vanuit de veiligheidsschouw telkens meegenomen in het bepalen van de prioriteiten als in het management overleg de inzet voor de komende week besproken wordt en als er actie ondernomen wordt, wordt dit zeer door de burgers gewaardeerd.

De buurtregisseurs hopen in de naaste toekomst ook weer stadstoezichthouders te kunnen inzetten naar aanleiding van bevindingen uit de schouw. Deze vallen voorlopig echter onder regie van de gemeente.

Informatie-uitwisseling

De wijze van informatie-uitwisseling oftewel gezamenlijk op een objectieve en gestructureerde manier vast te leggen waar en wanneer van welke vorm van overlast sprake is in het Wallengebied is uniek. Dit werkt zelfs door naar bewoners, die niet actief deelnemen aan de schouwen, maar bijvoorbeeld wel aanschuiven bij de tweejaarlijkse evaluatie bijeenkomsten van de veiligheidsschouw in kleur. Als die andere bewoners dan beweren dat op een bepaalde plaats veel overlast is, terwijl dit niet door de schouwgroep geconstateerd is, dan worden zij daar door de bewoner schouwgroepsleden op aan gesproken.

Politierespondent: “Als overlast geconstateerd wordt en de politie is daarbij dan kan dat achteraf niet ontkend of gebagatelliseerd worden. En bewoners kunnen niet meer beweren dat op plaatsen sprake is van overlast, waar dat niet geconstateerd is door de schouw.”

De wijze van informatie verzamelen en vastleggen is van tevoren onder leiding van het stadsdeel in de persoon van de stadsdeelrespondent gezamenlijk bepaald, er is mee geoefend en de methode is formeel vastgelegd. Door vaste schouwformulieren, vaste indicatoren en kleurcodering, verwerking van de formulieren door een analist en regelmatig terugkoppelen naar alle partijen door middel van de werkgroep is de wijze van informatie vergaren en de verspreiding onder de deelnemers aan de veiligheidsschouw en de instanties die daarop actie moeten ondernemen formeel vastgelegd en geborgd. Daarnaast heeft de informele informatie-uitwisseling tussen partijen tijdens de schouw een niet te onderschatten meerwaarde. Via de hierdoor ontstane korte lijnen is het voor alle partijen gemakkelijker geworden elkaar ook voor andere zaken te contacten en informatie te halen of te brengen.

Verder geeft het telkens rondmailen aan alle schouwgroepsleden van de schouwformulieren de schouwgroepsleden inzicht in verplaatsingsverschijnselen. Door de informele gesprekken tijdens de schouwen wordt de onderlinge expertise en deskundigheid bevorderd. Stadsdeel en politie krijgen inzicht in hoe de bewoners overlast ondervinden en wat hen bezig houdt en andersom krijgen de vertegenwoordigers van beide organisaties de gelegenheid om de gang van zaken binnen hun organisatie uit te leggen.

Gezamenlijk verkrijgt men een steeds meer deskundigheid over wat voor overlast er precies is in het Wallengebied. Bij de politie worden de

bevindingen uit de schouwen door de buurtregisseurs rechtstreeks ingebracht in het bureau management overleg, waar op basis van alle beschikbare informatie besloten wordt waar de schaarse beschikbare politiecapaciteit op ingezet zal worden. Regelmatig leidt dit tot gerichte acties, wat burgers dan weer tevredenstelt. Structureel en frequent terugkoppelen wat met de informatie uit de schouwen wordt gedaan gebeurt echter nog te ad hoc.

Burgerrespondent: *“Er wordt niet voldoende informatie gegeven over wat er met de veiligheidsschouw wordt gedaan. De buurtregisseur roept dat hij het meegenomen heeft in een overleg, maar dat roept hij daar spontaan. Het is niet gestructureerd. Dat zou wel beter kunnen om te kijken wat er is gebeurd met de bevindingen van de schouw. Als je ziet dat er wat gebeurd is, dan weet je dat er actie is ondernomen maar je weet niet door wie en waarom.”*

Democratische controle

Volgens de respondenten zijn de deelnemende bewoners en ondernemers representatief voor de bewoners en ondernemers van de Wallen in het algemeen. De bewoners zijn veelal hoger opgeleid en rond de veertig in leeftijd. Aandachtspunt is dat, zoals een van de respondenten terecht opmerkte, er sprake is van relatief grote mobiliteit in de binnenstad.⁷⁴ De gemiddelde woontijd is kort. Met name die groep is niet of ondervertegenwoordigd, de meeste deelnemers van de schouwgroepen hebben een langere woontijd. De deelnemende ondernemers zijn vooral winkeliers. De seksbranche en prostitutiebranche zijn niet vertegenwoordigd.

Burgerrespondent: *“Ik weet niet goed wat de buurt nu precies vindt van de veiligheidsschouw, want ik ken de buurtbewoners niet goed. Je ziet een groot verloop van bewoners. Vorige keer liep er een vrouw mee van NV Zeedijk en die zei dat de gemiddelde woontijd van hun woningen twee jaar is. Dat is een groot probleem. Mensen willen hier graag komen wonen en ze willen niets weten van de problemen en na twee jaar zijn ze weg. Er spelen hele aparte mechanismen. Mensen betalen veel huur, voor een kleine woning. Het is moeilijk om hier te komen wonen. Dan moet je wel blij zijn met wat je hebt. Dan is het moeilijk om kritisch te zijn, ik kan me dat voorstellen. Het gevolg is wel dat de sociale cohesie in de buurt steeds daalt.”*

⁷⁴ Volgens Boutellier, e.a. (2008) is een van de criminogene factoren die in de buurtcombinatie Burgwalen Oude Zijde aanzienlijk hoger is dan in de rest van Amsterdam een gebrek aan lokale organisatie en cohesie, waar gemeten wordt door de mutatiegraad, namelijk de verhouding tussen het aantal verhuizingen en het aantal bewoners.

Terugkoppeling van de resultaten van de schouwen en wat ermee gedaan wordt, gebeurt ook door de buurtregisseurs in het burgwallenoverleg. Het is echter niet duidelijk of deze bewonersvertegenwoordiging representatief zijn voor de buurt en hoe zij hun bevindingen weer terug koppelen naar de overige bewoners.

Terugkoppeling en verantwoording afleggen binnen het stadsdeel is goed geregeld vanwege de gecombineerde functies verenigd in de persoon van de projectleider en deelname aan de eerder genoemde werkgroep van stadsdeelvoorzitter en wijkteamchef. De deelraad wordt formeel door haar over de voortgang en resultaten van de veiligheidsschouw geïnformeerd en soms nemen raadsleden deel aan de schouw. Over acties ondernomen door andere diensten moet binnen de diensten door daarvoor verantwoordelijken verantwoording afgelegd worden. Inzet van de schouw als middel staat vast in diverse eerder genoemde beleidsplannen, als één van de vele middelen om daarin genoemde doelstellingen te bereiken.

5.7 Anti inbraakproject villawijkje stadsdeel Zuideramstel

Zelfbeheer:

Dat burgers zelf fysieke beveiligingsmaatregelen aanschaffen en/of private beveiliging inhuren.

De situatie in stadsdeel en buurt

Het onderzochte anti-inbraak project betreft een kleine villawijk, gelegen in het gebied van het stadsdeel Zuideramstel. Het buurtje maakt onderdeel uit van de buurtcombinatie Buitenveldert West. Het stadsdeel Zuideramstel heeft 46.784 inwoners, waarvan 14,4% niet Westerse allochtonen en 24,9% lage inkomens. De buurtcombinatie Buitenveldert West heeft 11.785 inwoners, waarvan 15,3% niet Westerse allochtonen en 22,1% lage inkomens (O&S Amsterdam, 2007: 25, 31, 35). Ten opzichte van de gemiddelden van Amsterdam hebben we te maken met een relatief blanke en welgestelde bevolking.

Voor wat betreft de objectieve en subjectieve veiligheidsindex werd tot vrij recent ook het trein- en metrostation Zuid WTC tot deze buurtcombinatie gerekend en valt de Vrije Universiteit met haar ziekenhuis en alle Universiteitsgebouwen binnen deze buurtcombinatie. Rondom het treinstation is het prestigieuze kantoren complex genaamd de Zuidas in ontwikkeling. Ziekenhuis en station met Zuidas zijn knooppunten, waar dagelijks sprake is van grote hoeveelheden passanten, hetgeen ook de kans op bepaalde soorten incidenten en vormen van criminaliteit vergroot. De veiligheidsindexen van genoemde buurtcombinatie zullen dus slechts een margi-

nale indruk geven van de veiligheid in deze buurtcombinatie gelegen woonwijken en het villawijkje.

Uit de objectieve veiligheidsindex blijkt, dat we ondanks de mogelijk negatieve invloed van beide knooppunten te maken hebben met een in verhouding tot het gemiddelde van Amsterdam bijzonder veilig stadsdeel. De buurtcombinatie Buitenveldert West is volgens de objectieve veiligheidsindex zelfs nog veiliger dan stadsdeel Zuideramstel. Vanaf 2003 begonnen op een niveau van 69, is dat in 2007 gedaald tot 45. De subjectieve veiligheidsindex heeft eveneens een dalende trend, die echter op stadsdeelniveau vanaf 2005 stabiliseert en voor Buitenveldert West licht stijgt vanaf 2005 en dan weer licht daalt vanaf 2006.

Het niveau van de veiligheidsgevoelens is slechts een klein beetje onder het gemiddelde niveau van Amsterdam. We hebben dus te maken met een buurt waarin ondanks aanzienlijk lagere hoeveelheden geregistreerde criminaliteit dan in Amsterdam gemiddeld de subjectieve veiligheidsbeleving vergelijkbaar is met de meeste andere in dit onderzoek onderzochte buurtcombinaties

(<http://buurtcijfers.eenveiligamsterdam.nl/veiligheidsindex>). In 2006 en 2007 was de subjectieve veiligheidsindex van Buitenveldert West bijvoorbeeld zelfs iets hoger dan in de Diamantbuurt. Met andere woorden: ondanks aanzienlijk lagere objectieve onveiligheid dan in de Diamantbuurt, voelde men zich in Buitenveldert West in die jaren toch onveiliger dan de bewoners van de Diamantbuurt.

Dat sprake is van een relatief veilig stadsdeel komt ook naar voren in het Actieplan wijkveiligheid 2005-2006 van het stadsdeel. Het stadsdeel schrijft: *“Zuideramstel is een relatief veilig stadsdeel. Bewoners voelen zich veilig en de criminaliteit is er in verhouding tot andere delen van de stad laag. De doelgroepen waar het beleid van de centrale stad zich op richt komen hier relatief weinig voor.”* Daaruit komt ook de door stadsdeel geformuleerde visie voort: dat het stadsdeel veilig moet blijven zowel objectief als subjectief en dat de veiligheid waar mogelijk moet worden verbeterd. Het stadsdeel wil dit onder andere bereiken door bewoners te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid bij het voorkomen van onveilige situaties (Stadsdeel Zuideramstel, 2005: 2).

De buurtregisseur van de buurt Buitenveldert Noordwest verwoordt de situatie in zijn buurt als volgt op zijn site: *“In de wijk liggen veel laagbouwflats en een villawijk. Het inkomen in deze buurten ligt (ruim) boven modaal. In de buurt wonen niet enorm veel mensen en zij vragen ook niet veel zorg. Ook is er geen jeugdproblematiek in de wijk.”* (www.politie-amsterdam-amstelland).

Netwerk

Het villawijkje waarin dit project tot stand kwam, betreft een in late jaren zestig gebouwde woonwijk, bestaande uit geschakelde bungalows en vrijstaande villa's. De bewoners zijn overwegend welgesteld tot zeer welgesteld, maar dat geldt niet voor iedereen. Hoewel de huizen tegenwoordig een waarde hebben van één tot anderhalf miljoen euro, lagen de aankooprijzen bij oplevering rond de 200.000 euro. De woonwijk is gelegen achter de Vrije Universiteit en grenst deels aan een park.

Nadat zich veertig jaar lang geen noemenswaardige incidenten hadden voorgedaan in de wijk, werd de villawijk in de zomer van 2007 opgeschrikt door een tweetal geslaagde inbraken en één poging tot inbraak. Wat de buurtregisseur van politie vervolgens opviel, was dat de inbrekers relatief gemakkelijk konden binnenkomen. Gechargeerd: via een ladder konden ze door op het dak te klimmen op de binnenplaats komen. Van daaruit konden de woning betreden via niet afgesloten tuindeuren om vervolgens onder andere de losliggende sieraden te stelen, die niet in de beschikbare kluis waren opgeborgen. Een deel van de huizen was niet voorzien van beveiliging of de beveiliging dateerde uit de jaren zestig en was niet meer van deze tijd. De buurtregisseur besloot de buurtbewoners via een brief te informeren over de inbraken en ze te waarschuwen voor het gevaar van herhaling.

Naar aanleiding van deze brief werd de buurtregisseur vervolgens benaderd door één van de bewoners, die zijn eigen huis wel modern beveiligd had. Deze bewoner wilde de mogelijkheden onderzoeken om als buurt collectief aan extra beveiliging te doen. Hij had reeds informatie ingewonnen wat surveillance door een particulier beveiligingsbedrijf in de buurt zou kosten en in hoeverre daar animo voor was bij andere bewoners. Hem was al duidelijk geworden dat particuliere surveillance ongeveer tweehonderd euro per maand per huis zou kosten en dat bovendien niet iedereen bereid was überhaupt voor extra beveiliging te gaan betalen. In het gesprek met de buurtregisseur gaf deze aan, dat particuliere surveillance een veel te zwaar middel was naar aanleiding van drie inbraken. In overleg werd besloten een bewonersbijeenkomst te houden met als doel te polsen wat er op dit vlak leefde in de buurt, wat eind november 2008 in het aan de buurt grenzende Joods Cultureel Centrum gerealiseerd werd. De opkomst was onverwacht groot, aangezien bijna veertig bewoners uit de buurt kwamen.

Aldaar gaven de buurtregisseur en een collega toelichting over wat bewoners zelf konden doen aan het verhogen van de veiligheid in hun buurt en werden de mogelijkheden om daar collectief iets aan te doen besproken. Door de politie werd gepleit voor stapsgewijze aanpak van de inbraakgevoeligheid van de wijk. Zowel bij bewoners als politie was sprake van vrees voor herhaling omdat de wijk nu mogelijk ontdekt was als lucratieve locatie voor inbraken.

Grofweg werden bewoners gewezen op de noodzaak in hun gedrag rekening te houden met het risico van inbraak en de beveiliging van hun eigen huis individueel te laten checken en indien nodig te moderniseren. Vervolgens werd voorgesteld samen een buitenschouw te houden om de inbraakgevoeligheid van de openbare ruimte van de buurt te inventariseren en eventueel noodzakelijke aanpassingen te realiseren. Daarna werden de mogelijkheden van elektronische beveiliging besproken en bleek vooral de door bewoners gewenste alarmopvolging problematisch. Het liefst had men dat de politie kwam, maar uitgelegd werd dat een particuliere alarmcentrale weliswaar de politie mag alarmeren, maar enkel onder zeer stringente voorwaarden en na tijdrovende tussenstappen.

Politierespondent: “Men wil dat de politie meteen op de stoep staat nadat het inbraakalarm af is gegaan. Maar dat is niet zo. Het particuliere beveiligingsbedrijf handelt de melding af en indien noodzakelijk komt de politie, met een vertraging van 45 minuten, langs. Alleen als meteen duidelijk en aantoonbaar is dat er sprake is van inbraak, komt de politie meteen. Dit wordt door bewonersgroepen niet positief ontvangen. Men verwijt de politie dan laksheid en voelt zich gediscrimineerd.”

In de beleving van de buurtregisseur had de bewonersbijeenkomst ook een hoog kennismakingsgehalte, aangezien sprake was van een woonwijk waarin de bewoners niet zo heel veel contacten met elkaar onderhouden. Volgens een van de respondenten zijn er wel genoeg contacten, echter meer tussen subgroepen bewoners binnen de buurt, bijvoorbeeld via hockey, binnen de Joodse gemeenschap of tussen leden van een zelfde beroeps-groep. Tijdens de bewonersbijeenkomst ontstond spontaan het idee om een buurtbarbecue te organiseren. Volgens een andere actieve bewoner zijn de burenccontacten door deze bijeenkomst en het gezamenlijk zoeken naar adequate beveiliging verbeterd en is men eerder bereid tot burenhulp.

Dit project is bottom up ontstaan, alhoewel de politie door de buurtbewoners te attenderen op het inbraakrisico en de inbraken aanleiding waren tot actie van één buurtbewoner. Vervolgens heeft deze tezamen met de buurtregisseur verdere actie ondernomen. De motivatie is te kwalificeren als positief, het ging beide partijen om het terugdringen van het inbraakrisico. Over dit doel was sprake van consensus. Over de wijze waarop waren de meningen echter verdeeld.

Eigenlijk zochten bewoners naar een soort beveiliging, die bij alarmering onmiddellijk zou leiden tot politie inzet. Voor bewoners was het enigszins teleurstellend dat dat niet tot de mogelijkheden behoorde, ook niet tegen behoorlijke kosten voor inhuur van een particulier beveiligingsbedrijf. Voor de politie was dit geen optie, die zocht de oplossing vooral in

een betere beveiliging van hun eigendommen door bewoners zelf. Daarna zou eventueel beveiliging kunnen worden ingehuurd, maar dat moesten bewoners dan wel zelf inventariseren en regelen. Ook onderling verschilden de bewoners van mening over de noodzaak gezamenlijk in beveiliging van de eigen buurt te voorzien en de hoogte van de kosten die men bereid was daarvoor te betalen.

Samenwerking

De samenwerking tussen bewoners en politie die uit de bewonersbijeenkomst ontstond had overwegend een informeel karakter. De buurtregisseur gebruikte de bewonersbijeenkomst ook voor het verzamelen van de e-mail adressen van alle aanwezigen en het daarmee opstarten van een e-mail nieuwsgroep voor informatie-uitwisseling tussen hem en de bewoners en de bewoners onderling. Via de e-mail hield men elkaar op de hoogte en werd onder andere een lichtschiouw gepland. Degenen, die zeer frequent mailden wees de buurtregisseur aan als straat contactpersoon en aanspreekpunt.

De buurtregisseur organiseerde samen met bewoners een lichtschiouw in de buurt en zorgde voor deelname van stadsdeel en energiebedrijf Nuon. Twaalf buurtbewoners namen deel. Gedurende de schouw werden drie slecht verlichte plekken geconstateerd. In reactie op het verzoek om extra verlichting zou het stadsdeel dit voor twee plekken overwegen. Voor de derde plek werd aangegeven dat zeker de komende drie jaar geen extra verlichting geplaatst zou worden in verband met bouwplannen. Verder werd besloten voor een aantal zeer slecht verlichte woonhuizen de bewoners zelf te vragen om voor betere verlichting te zorgen. De sedert enige jaren ontbrekende afsluitpaaltjes van een voetpad zouden twee maanden later terug geplaatst worden. Twee gaten in het asfalt werden na de schouw snel gerepareerd.

De buurtregisseur, die vroeger preventieadviseur politiekeurmerk Veilig Wonen was, heeft de woningen van de meeste bewoners individueel geschouwd en aangegeven, wat zij zelf konden doen aan betere beveiliging. Ook heeft hij voor de woningen aan de parkzijde bij het stadsdeel geïnformeerd of het niet mogelijk was aan de achterkant doornstruiken te plaatsen, zodat de wijk van die kant beter afgeschermd zou zijn voor potentiële inbrekers. Hij verwachtte dat de kapitaalkrachtige bewoners dit zeer snel zouden kunnen realiseren als zij zelf de kosten zouden dragen. Daarover was echter kennelijk geen consensus onder bewoners. Een tweetal van hen heeft aan de parkzijde individueel prikkeldraad laten plaatsen.

Politierespondent: "Ik heb aan de gemeente gevraagd of er aan de parkzijde op de grens van de tuinen braamstruiken of vuurdoorns geplaatst mogen worden. Het is effectief gebleken bij een restaurant bij de Amsterdamse bosrand en het is ook mooi omdat

het groen is. Ik heb tegen de bewoners gezegd dat ze het wel zelf moeten plaatsen omdat ze genoeg geld hebben en het aanleggen door de gemeente lang duurt. Dat vonden ze geen probleem.”

Voor wat betreft de gezamenlijke keuze voor een particulier beveiligingsbedrijf kwam men onderling niet geheel tot consensus, wel tussen groepjes bewoners. De buurtregisseur heeft advies gegeven over dat men moest kiezen voor gecertificeerde bedrijven en gaf verder aan, dat hij graag op de hoogte bleef, maar dat deze keuze voor bewoners zelf was. Een aantal actieve bewoners heeft vervolgens een aantal bedrijven vergeleken en deels is men tot een keuze gekomen, bij voorbeeld voor een straat. Resultaat is keuze van een deel van de bewoners voor een gezamenlijk bureneveiligingssysteem. Het gaat om een soort waarbij een inbraakmelding bij alle aangeslotenen zichtbaar wordt met adresgegevens van het door inbraak getroffen pand. De onderhandelingen voor een gezamenlijk systeem van alarmopvolging door een particulier bedrijf vorderen minder voorspoedig dan verwacht. Niet iedereen ziet de noodzaak en is bereid daarvoor te betalen.

Burgerrespondent: “Het belangrijkste is dat iedereen zich bewust moet zijn van de risico’s en op basis daarvan moet ieder individu bepalen of de maatregelen genoeg zijn of dat hij een stap verder wil gaan. Mensen denken daar heel verschillend over. Het is een probleem om een kleine minderheid mee te laten doen als de meerderheid wel wil. Je zult op een gegeven moment toch moeten zeggen van als 70 of 80 procent van de bewoners het wil, dan moet de andere 20 procent meedoen. Als het 20 of 30 euro kost en men woont in een huis van een miljoen kun je wel zeggen dat men niet moet zeuren en gewoon mee doen. Al zou er alleen een bord staan dat er private beveiliging is dan zou dat al een preventief effect hebben.”

De samenwerking verloopt in hoge mate informeel. Het optreden van de buurtregisseur is gericht op het stimuleren van het zelf treffen van maatregelen door bewoners, waarbij hij ze wel zeer actief met raad en daad terzijde staat en zaken organiseert. Door samen met een bewoners organiseren van een bewonersbijeenkomst, het instellen van een e-mail nieuwsgroep, organiseren van een lichtsouw en het verstrekken van individueel preventieadvies is hij er samen met de initiatiefnemende bewoner in geslaagd bewoners te activeren. In ieder geval is het probleem en de aanpak ervan gespreksonderwerp geworden tussen bewoners en zijn deels op individuele, deels op collectieve basis preventieve maatregelen genomen. Omdat bewoners zelf onderling een eventuele inzet van particuliere beveiliging moeten

regelen, loopt dat traject minder voorspoedig dan verwacht: er is nog geen overeenstemming tussen bewoners over noodzaak, aard en wat het mag kosten.

Regie en coördinatie

Aanjager van het project was de bewoner, die naar aanleiding van de waarschuwingsbrief van de politie contact opnam met de buurtregisseur om de mogelijkheden van het inschakelen van particuliere beveiliging te bespreken. Vervolgens heeft de buurtregisseur een grote invloed gehad op het hele proces, door met een goede afbakening van het eigen taakveld bewoners te ondersteunen met zijn kennis en expertise. Door het instellen van de nieuwsgroep heeft hij de eigen informatiepositie, maar ook die van bewoners verstrekt. Voor extra beveiliging ligt de coördinatie en regie echter geheel bij de twee meest actieve bewoners.

Politierespondent: “De afhandeling van een alarm verschilt per private ondernemer. Bewoners moeten zelf actie ondernemen en uitzoeken welk bedrijf ze inhuren. Dat zijn ze nu ook aan het uitzoeken. Daar wil ik niets over zeggen anders heb ik het straks gedaan. Ik leg bewoners wel uit hoe wij met alarmopvolging aan de slag gaan. De bewoners wensen een snelle afhandeling en willen zich dan ook met velen aansluiten bij een bedrijf dat dat kan realiseren. Er is zelfs al een bedrijf dat naar eigen zeggen binnen 15 min afhandelt, daarmee is men in gesprek. Zo’n bedrijf heeft er wel oren naar om een hele wijk te adopteren. Dit bedrijf wilde graag aanschuiven bij de bewonersvergadering. Maar dat gaan we niet doen, wellicht in een later stadium.”

Voor het realiseren van aanpassingen in de openbare ruimte kan de buurtregisseur wel voor bewoners pleiten bij bijvoorbeeld stadsdeel en Nuon en een en ander formaliseren door het houden van een lichtschauw, voor daaropvolgende acties kan hij echter niets afdwingen en bewoners al helemaal niet. Voor het gezamenlijk inhuren van particuliere beveiliging is men vervolgens afhankelijk van consensus tussen alle bewoners, beide trekkers kunnen dit niet afdwingen. Het is dan ook de vraag of er consensus komt voor de hele buurt of dat het blijft bij groepsgewijze voor gelijksoortige huizen gekozen elektronische beveiligingspakketten, bijvoorbeeld voorzien van een soort burenuwarschuwingssysteem.

Informatie-uitwisseling

Informatie-uitwisseling heeft op een aantal manieren gestalte gekregen binnen dit project en is voornamelijk informeel en pragmatisch van aard. De buurtregisseur registreerde de inbraken in zijn gebied, analyseerde de

oorzaken en besloot de bewoners te allerteren. Hierop kreeg één bewoner een idee voor een gezamenlijke oplossing en ging informeel in gesprek hierover met de buurtregisseur. Deze stelde vervolgens zijn kennis en expertise ter beschikking en adviseerde een bewonersbijeenkomst te organiseren. Aldaar gaf de politie informatie over de mogelijkheden voor bewoners om individueel te zorgen voor een betere beveiliging van hun eigendommen en adviseerde voor eventueel inschakelen van particuliere beveiliging. Op de bijeenkomst kwamen bewoners met elkaar in contact en hoorden van elkaar hoe men de inbraakdreiging ondervond en wat de ideeën waren over te ondernemen acties.

Via de e-mail nieuwsgroep ontstaat vervolgens frequent contact met de buurtregisseur en gaan bewoners ook steeds vaker verdachte omstandigheden melden. Omgekeerd houdt de buurtregisseur bewoners op de hoogte door nieuws over de buurt aan de hele groep te zenden en aan individuele bewoners terug te koppelen wat hij met hun melding gedaan heeft. De buurtregisseur heeft zo veel baat bij deze vorm van informatie-uitwisseling, dat hij inmiddels voor twee andere subbuurten binnen zijn buurt soortgelijke e-mail nieuwsgroepen heeft samengesteld. Binnen het politiekorps is hij reeds benaderd omdat er interesse is voor deze vorm van communicatie. Men wil de mogelijkheden onderzoeken voor korpsbrede toepassing. Wel dient men zich te realiseren dat ook het e-mail melden en elkaar op de hoogte houden plaats vindt in de vrije tijd van bewoners. Ook het organiseren van een volgende bijeenkomst om een keuze te maken over het al dan niet gezamenlijk inhuren van particuliere beveiliging en met welk bedrijf men in zee gaat staat in de planning, maar is voor bewoners met een drukke baan niet prioriteit nummer één.

Politierespondent: “De informatie-uitwisseling verloopt via korte lijnen via internet. De informatie-uitwisseling gaat heel erg snel. Voorbeeld: De vorige inbraak kreeg ik via de burens van het desbetreffende pand door. Ik kwam terug van vakantie en iedereen was al op de hoogte. De informatie was namelijk meteen ook al via de desbetreffende nieuwsgroep verspreid.”

Burgerrespondent: “Ik heb vooral contact met de buurtregisseur. Ik vind het eigenlijk vreemd dat je geen direct nummer van het politiebureau hebt en dit uitsluitend via de centrale kunt bereiken. De buurtregisseur is wel goed bereikbaar via de mail en reageert altijd rap. Hij is wel heel erg betrokken bij de buurt en gaat positief met het verhaal om. Er is een e-mail nieuwsgroep. Dat werkt goed, maar we maken er niet veel gebruik van. Iedereen doet het in zijn vrije tijd dus het proces gaat ook niet heel snel.”

Het project is de onderlinge informatie-uitwisseling tussen buurtbewoners onderling en buurtbewoners en politie ten goede gekomen, heeft een overwegend informeel karakter en vindt vooral plaats via de mail. Om een dergelijke communicatie op gang te brengen zijn informele bijeenkomsten nodig zoals de eerste bewonersbijeenkomsten met politievoorlichting, maar ook de buurtbarbecue en de lichtschouw. De buurtregisseur heeft door zijn grote investering met kennis en expertise in de buurt veel welwillendheid gekweekt bij bewoners. Daardoor is voor alle betrokkenen een duidelijk verbeterde informatie positie verkregen.

Democratische controle

Voor zijn manier van communicatie met burgers met een e-mail nieuws-groep is de buurtregisseur benaderd door de korps projectcoördinator dienstverlening. Over deze wijze van werken, die de buurtregisseur in nog twee subbuurtjes binnen zijn buurt heeft ingevoerd, is men enthousiast. Hierdoor heeft de buurtregisseur een presentatie gegeven over deze manier van communicatie aan een projectgroep binnen dienstverlening binnen de politie en binnen zijn eigen wijkteam aan het wijkteammanagement.

Daarnaast moet de buurtregisseur binnen het wijkteam verantwoording afleggen over werkwijze en geboekte resultaten binnen zijn buurt en zal dit burgerproject onderdeel van die verantwoording uitmaken. Wat betreft de representativiteit van de deelnemende burgers kan gesteld worden dat daaraan is voldaan omdat in principe bijna alle bewoners mee doen en de twee meest actieve bewoners zelf representatief te noemen zijn voor het soort bewoners van de wijk. Het stadsdeel heeft eigenlijk geen rol binnen dit project, waardoor geen sprake is van enig directe verantwoording afleggen aan een democratisch gekozen orgaan.

5.8 Samenvatting

In hoofdstuk 4 werd een totaalbeeld en categorisering gegeven van alle te identificeren burgerprojecten die werden aangetroffen in Amsterdam-Amstelland. Om een dieper inzicht te genereren in het functioneren van deze burgerprojecten werden in onderhavig hoofdstuk zes casestudies beschreven aan de hand van de thema's situatie in stadsdeel en buurt, netwerk, samenwerking, informatie-uitwisseling, regie en coördinatie en democratische controle. In het komende hoofdstuk wordt, gebaseerd op deze casestudies, antwoord gegeven op de onderzoeksvragen.

6 Het bestuurlijk plafond en de professionele barrière

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de onderzoeksvragen. Daaraan voorafgaand wordt beschreven in hoeverre de casestudies inderdaad een accuraat beeld verschaffen van de categorie, waartoe zij behoren. Deelvraag één naar soorten burgerparticipatie in Amsterdam-Amstelland zal worden beantwoord aan de hand van de inventarisatie zoals weergegeven in hoofdstuk vier. De overige deelvragen en de hoofdvraag zullen worden beantwoord op basis van de in hoofdstuk vijf beschreven casestudies. Afgesloten wordt met faal- en succesfactoren en enkele aanbevelingen.

6.2 Uniek en toch typerend

Actief burgerschap is in essentie een vrijwillige bezigheid en speelt zich af in de vrije tijd van burgers. Burgerprojecten komen en gaan en vertonen ook binnen de categorieën een grote verscheidenheid. Ze zijn daarmee een weerspiegeling van omstandigheden en veranderingen in de maatschappij. In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre de nader onderzochte projecten een goed beeld verschaffen van de categorie waarbij zij zijn ingedeeld.

De kern van passief toezicht is dat burgers de overheid zonder noemenswaardige handelingen informatie verschaffen. Door betere informatie wordt vervolgens efficiënter optreden mogelijk. Het project buurtthermometers geeft daar een goed beeld van omdat het probleem van een slechte informatiepositie van de overheid hier gepareerd is door een vaste groep burgers regelmatig te raadplegen. Resultaat daarvan was dat bij deze groep burgers de meldingsdrempel is weggenomen en ze ook uit eigen beweging relevante informatie zijn gaan melden.

Bij actief toezicht is de essentie eveneens dat burgers de overheid informatie verschaffen, echter deze moeten ze actief gaan verzamelen. Het project buurtouders geeft dit goed weer, want daar ging het in de praktijk over het surveilleren in de buurt en opgedane informatie delen met buurtbeheer en politie. Onenigheid over welke informatie gemeld diende te worden en wat daarmee moest gebeuren was een van de factoren die leidden tot beëindigen van het buurtouder project.

Kern van relationeel toezicht is dat burgers interpersoonlijke relaties gebruiken om informele sociale controle uit te oefenen op ongewenst

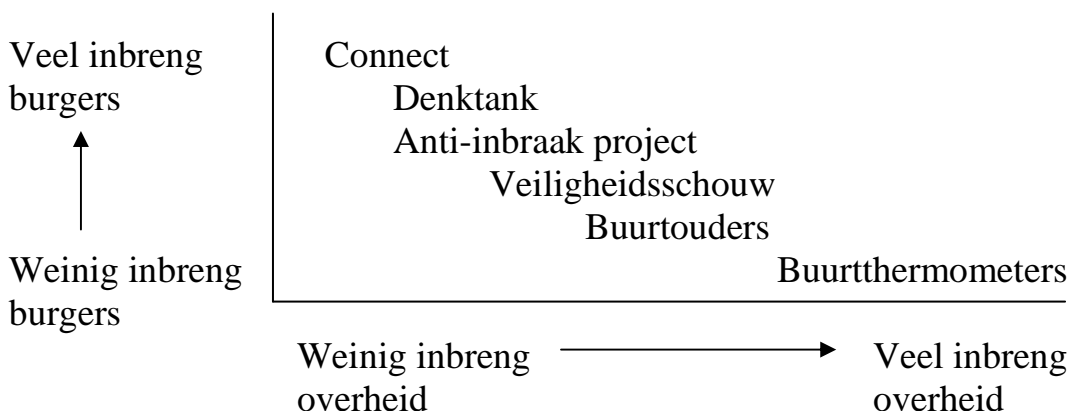
gedrag. Connect is daar een typerend voorbeeld van. De centrale trekker van het hele project gebruikt zijn specifieke kennis over en verbondenheid met de Marokkaanse gemeenschap om een einde te maken aan ongewenste activiteiten van Marokkaanse jongeren en biedt hij alternatieven. Door verschillende initiatieven gericht op de Marokkaanse gemeenschap te clusteren ontstaat interactie. Connect doet daarnaast ook aan conflictbemiddeling. De kern van conflictbemiddeling is dat onafhankelijke derden bemiddelen bij conflicten tussen burgers. Bij Connect wordt succesvol bemiddeld in conflicten van Marokkaanse jeugd met burgers, maar ook tussen Marokkaanse jeugd en politie.

De essentie van beleidsadvisering is inspraak van burgers bij veiligheidsadvisering, de onderzochte denktank wijkt daarvan af en gaat verder. Deze denktank is namelijk niet alleen bedenker van initiatieven gericht op verbetering van de leefbaarheid en daarmee de veiligheid, maar voert deze zelf uit, waarbij gebruik gemaakt wordt van interpersoonlijke relaties. Deze uitbreiding van de oorspronkelijke bedoeling van de denktank zorgt ervoor dat deze denktank eigenlijk meer aansluit bij de categorie relationeel toezicht.

Bij beleidsvorming mogen burgers daadwerkelijk besluiten nemen over een deel van de overheids capaciteit. Dat is bij de veiligheidsschouw in kleur bijna bereikt. Daar is sprake van een relatief grote invloed van burgers op het bepalen waar en wanneer waartegen moet worden opgetreden door politie en stadsdeel, die daar een deel van hun capaciteit voor inzetten.

Bij zelfbeheer tenslotte gaat het erom dat burgers zelf fysieke beveiliging aanschaffen of zelfs particuliere beveiliging inhuren. Bij het anti-inbraakproject Buitenveldert is zelfbeheer tot stand gekomen naar aanleiding van alarmering door de politie, inzet van particuliere beveiliging bleef daarbij beperkt tot een vorm van inbraakalarmopvolging. Een belangrijk onderscheidend criterium blijkt de mate van inbreng van respectievelijk burgers en overheid. Die relatie wordt weergegeven in schema 1.

Schema 1: mate van inbreng burgers/overheid bij de casestudies



Concluderend geven de casestudies een dieper inzicht in het functioneren van burgerparticipatie in Amsterdam en geven de meeste een goed beeld van de categorie, alleen de denktank blijkt na analyse meer te zijn dan beleidsadvisering en te neigen naar relationeel toezicht.

6.3 Beantwoording van de deelvragen

Een indrukwekkende variatie

Welke vormen van burgerparticipatie zijn ontstaan op het vlak van veiligheid?

Burgerparticipatie oftewel burgerprojecten op het vlak van veiligheid zijn zoals eerder beschreven een flexibel gegeven. Voor dit onderzoek werd bij de inventarisatie specifiek gevraagd naar bestaande projecten, maar ook naar noemenswaardige projecten van de afgelopen tien jaar en werden drie keer projecten in oprichting genoemd. In zijn totaliteit zijn bijna honderd burgerprojecten gerelateerd aan veiligheid gevonden.

De meest verbreide vorm van burgerparticipatie ligt in Amsterdam-Amstelland op het vlak van beleidsadvisering en beleidsvorming. Dit komt doordat regiobreed sprake is van bewonersoverleggen en buurtschouwen. Op het vlak van beleidsadvisering is sprake van diverse soorten bewonersoverleggen, geïnitieerd door bewoners, de overheid of semi-overheid, waar een vertegenwoordiging van bewoners al dan niet onder begeleiding van professionals regelmatig vergadert over de buurt en gevraagd en ongevraagd advies geeft of zaken aan de orde stelt bij de overheid. Veiligheidsvraagstukken komen daar al snel ter sprake, al is het maar omdat burgers dit zelf graag aan de orde stellen, de buurtregisseur vaak een vaste deelnemer is of het overleg de snelste en makkelijkste weg voor de overheid en politie is om een aanspreekpunt te hebben bij burgers.

Uit eerder vermeldde navraag bij de stadsdelen van Amsterdam en de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn blijkt dat er naar schatting totaal 154 bewonersoverleggen in Amsterdam en 36 in de gemeenten Amstelland zijn, totaal 190.⁷⁵ Verder worden op het vlak van beleidsvorming over de hele regio in het kader van het concept schoon, heel en veilig buurtschouwen gehouden, over het algemeen één à twee keer per jaar. Hier moet gedacht worden aan een vergelijkbaar aantal

⁷⁵ 110 bewonersoverleggen in 10 stadsdelen, betekent gemiddeld 11 bewonersoverleg per stadsdeel, dus voor 14 stadsdelen is dat $110 + 44 = 154$. 29 bewonersoverleggen in 4 gemeenten betekent gemiddeld 7 bewonersoverleggen per gemeente, dus voor 5 gemeenten is dat $29 + 7 = 36$. Totaal dus $154 + 36 = 190$.

als bewonersoverleggen, omdat de buurtschouwen meestal worden uitgevoerd met enkele leden van eerder genoemde bewonersoverleggen.

Alleen als de bewonersoverleggen en buurtschouwen meegerekend worden, vormt de categorie beleidsadviesing en -vorming de grootste categorie, anders is dat relationeel toezicht. Dit beeld wordt hieronder in tabel acht weergegeven, waarbij ook de aantallen burgerprojecten zonder bewonersoverleggen en buurtschouwen worden getoond. De categorie met het hoogste aantal burgerprojecten staat bovenaan, die met het minste aantal onderaan. Gedetailleerde overzichten van de gevonden projecten in tabelvorm per categorie en per stadsdeel/gemeente zijn weergegeven in respectievelijk bijlage 1 en 2.

Tabel 8
Aantallen burgerprojecten

Categorie	Aantal inclusief bewonersoverleggen/buurtschouwen	Aantal exclusief bewonersoverleggen/buurtschouwen
4a Beleidsadviesing	212 ⁷⁶	22
4b Beleidsvorming	194 ⁷⁷	4
2 Relationeel toezicht	36	36
1b Actief toezicht	14	14
1a Passief toezicht	8	8
6 Zelfbeheer	7	7
3 Conflictbemiddeling	4	4
Totaal burgerprojecten	475	95

Na beleidsadviesing en -vorming omvat de categorie relationeel toezicht de meeste burgerprojecten, namelijk 36. Hier is opvallend vaak sprake van burgerinitiatieven of de politie als voornaamste initiator. De meeste projecten zijn gericht op bestrijding van jeugdoverlast. Op nummer drie staat de categorie actief toezicht met veertien projecten, meestal geïnitieerd door de overheid. Daarna volgt passief toezicht met acht projecten, allemaal geïni-

⁷⁶ Naar schatting 190 bewonersoverleggen en 22 andere vormen van burgerparticipatie in de categorie beleidsadviesing, zie paragraaf 4.7.

⁷⁷ Naar schatting 190 buurtschouwen en 4 andere vormen van burgerparticipatie in de categorie beleidsvorming, zie verder paragraaf 4.7.

tieerd door de overheid, dan volgt zelfbeheer met zeven projecten, waarvan drie gericht zijn op zelfredzaamheid van ondernemers. Groepsgewijze inbraakbeveiliging op eigen kosten komt nog niet zo heel veel voor, zeker niet als het ook gaat om het inzetten van particuliere beveiliging.

Het minste aantal projecten zijn er op het vlak van conflictbemiddeling. Ook dat geeft een vertekend beeld omdat hier feitelijk en potentieel een grote kracht verborgen gaat, bovendien zijn dit allemaal burgerinitiatieven. De stichting bemiddeling Amsterdam wordt regiobreed ingezet voor bemiddeling bij burenruzies en werkt met zo een driehonderd vrijwilligers. De stichting Connect Initiatieven blijkt succesvol bij bemiddeling in conflicten tussen Marokkaanse jeugd en anderen, maar wordt vooralsnog vrijwel uitsluitend in het stadsdeel Bos en Lommer ingezet. Diversity Joy biedt een methode om voordeel te trekken uit diverse gemeenschappen en integratie te bevorderen binnen een buurt, maar wordt nog niet zo veel ingezet. Alle Hens van Eigen Kracht komt er in Amsterdam niet echt tussen terwijl de Eigenkrachtcentrale elders in het land al heeft aangetoond, dat deze methode zeer goed bruikbaar is om burgers zelf hun conflicten met jeugdoverlast tezamen met de jongeren te laten oplossen.

Al met al leert een globale berekening, dat ongeveer 4.750 burgers op enigerlei georganiseerde wijze actief zijn op het vlak van veiligheid. Dat is niet gering⁷⁸. Zonder bewonersoverleggen en buurtschouwen zijn dat ongeveer 950 burgers. Een groot deel van de actieve burgers zijn dus te vinden in de meer traditionele en meest verbreide vormen van burgerparticipatie, bewonersoverleggen en buurtschouwen en juist daar zijn de bewoners meestal weinig representatief voor de buurt. Ze zijn over het algemeen eerder autochtoon en van middelbare leeftijd. Daartegenover staat dat toch een aanzienlijke hoeveelheid vernieuwende burgerprojecten gevonden is, die zich vrij zelfstandig en meer specifiek op veiligheid en overlast richten. Daar is vaker sprake van deelname van zowel allochtonen als jongeren.

Op meerdere vlakken actief

Wat zijn de historische achtergronden, initiatiefnemers, taken, belangen en doelstellingen van burgerprojecten in Amsterdam en in wat voor publieke dan wel private ruimte opereren zij?

Burgerparticipatie ontstaat over het algemeen uit onvrede van burgers met problemen in de directe woonomgeving. Als de situatie in de buurt uit de hand loopt komen burgers en overheid in actie. Van de zes beschreven burgerprojecten zijn vier gericht op het bestrijden van jeugdoverlast, met name van allochtone jeugd. Eén is gericht op het bestrijden van drugs- en prosti-

⁷⁸ Bijvoorbeeld afgezet tegen de sterkte van het politiekorps Amsterdam-Amstelland, globaal 6.000 medewerkers.

tutie gerelateerde overlast en één gericht op inbraakpreventie. In de buurten gericht op jeugdoverlast is sprake van een relatief hoog percentage niet Westerse allochtonen, veel jeugd en armoede en in enkele van die buurten⁷⁹ ook een relatief hoger wapen bezit dan in de rest van Amsterdam.

Qua objectieve veiligheidsindex valt op dat het Wallengebied beïnvloedend onveiliger is dan alle andere buurten en Buitenveldert West beduidend veiliger. Een vergelijking van de overlastindex laat zien dat op de Burgwallen Oude Zijde een extreme mate van overlast is en alleen Buitenveldert West en de Kolenkitbuurt ver onder het gemiddelde van Amsterdam scoren. Daar is vergeleken met het gemiddelde van Amsterdam nauwelijks sprake is van overlast. In de Kolenkit heeft dit mogelijk te maken met een geringe meldingsbereidheid. Uit de subjectieve veiligheidsindex blijkt dat men zich in geheel Amsterdam steeds veiliger voelt, met betrekking tot onderhavige buurten valt op dat men zich inmiddels ook op de Wallen relatief veilig voelt, ondanks de zeer hoge niveaus van geregistreerde criminaliteit en overlast (zie de bijlagen 3, 4 en 5).

Van de onderzochte burgerprojecten is alleen van Connect Initiatieven een burger echt volledig initiatiefnemer, maar was de politie wel nauw betrokken bij de totstandkoming. De projecten buurtthermometers, de denktank en de veiligheidsschouw in kleur zijn opgezet door stadsdelen, waar bij de laatste dit idee geopperd werd door de politie. Bij de buurtouders kwam het idee van burgers, maar is de opzet feitelijk overgenomen door politie en buurtbeheerprofessionals. Bij het anti-inbraakproject gaf de politie de aanzet tot een initiatief van een burger en trok men daarna feitelijk samen op. Overheid of politie zijn dus al in de initiatieffase een essentiële partner.

De afgesproken taken van de verschillende projecten lopen aanzienlijk uiteen. In de praktijk groeit het daadwerkelijk uitgevoerde takenpakket steeds meer naar elkaar toe. Dat heeft ermee te maken dat actieve burgers meestal op meerdere vlakken actief zijn in de buurt en in dat kader deel nemen aan diverse activiteiten, zoals het organiseren van buurtfeesten of maaltijden en ook lid zijn van een bewonerscommissie. Als men in de publieke ruimte actief is, wordt al snel ook het melden van kapot straatmeubilair en dergelijke toegevoegd, het concept schoon en heel wordt dus ook meegenomen. Passief toezicht kan zich uitbreiden tot actief toezicht. Enkele buurtthermometers, die zeer actief zijn in de wijk gaan bijvoorbeeld ook zelf contact leggen met jongeren in de wijk, ze zelf aanspreken bij overlast en activiteiten organiseren.

Burgers in burgerprojecten steken hier over het algemeen veel van hun vrije tijd in, wat versterkt wordt doordat ze vaak in meerdere vormen van burgerparticipatie in hun buurt actief zijn. Waar zij behoefte aan heb-

⁷⁹ De Diamantbuurt, de Kolenkitbuurt en Osdorp Oost.

ben is snel, pragmatisch en probleemgericht kunnen opereren zonder dat ze gehinderd worden door bureaucratische blokkades of dat ze er zelf nog geld op moeten toelagen. Ze hebben behoefte aan tastbare steun voor hun activiteiten door overheid en politie. Tekst en uitleg van overheidsfunctionarissen die enige autoriteit vertegenwoordigen over die activiteiten ten opzichte van de overige bewoners kan problemen voorkomen. Als actieve burgers toch te maken krijgen met represailles moeten ze kunnen rekenen op ondersteuning van de politie.

Burgers willen over het algemeen gewoon prettig wonen in hun buurt zonder last van overlast of angst voor inbraken en zijn, meestal pas als deze problemen ernstig opspelen, bereid om daar ook iets voor te doen. Crisis is veelal het geschikte moment voor overheid en politie om burgers in beweging te krijgen en vice versa⁸⁰. Gaat daar te veel tijd overheen, dan is het juiste moment voorbij en heeft men weinig kans van slagen. Ook het eindeloos voortslepen van burgerprojecten, terwijl het onderliggende probleem is opgelost en er geen concreet doel meer is, verdient geen aanbeveling. Het risico van laten doormodderen is dat een burgerproject zich gaat richten op zaken waarvoor het nooit bedoeld is. Vervolgens ontstaat onenigheid met andere veiligheidspartners en gaat men uiteindelijk boos uit elkaar. Op die manier worden de spaarzame actieve burgerkrachten verspild.

Formele en informele doelen en de doelen van burgers en overheid en politie lopen niet geheel synchroon. Formele doelen komen van de overheid en zijn vaak ruim geformuleerd: het verbeteren van de leefbaarheid en sociale cohesie of het creëren van een objectief meetinstrument overlast. Onderliggende informele doelstellingen zijn dan integratie, dat allochtone ouders meer toezicht gaan uitoefenen op hun kinderen, het tegengaan van polarisatie en verloedering na stadsvernieuwing en afkomen van de ongenadige kritiek van burgers. Voor burgers ligt het over het algemeen wat eenvoudiger: zij willen gewoon aanpak en een einde aan jeugd of drugsgelateerde overlast in hun buurt of af van de angst voor inbraak.

Burgerparticipatie speelt zich voornamelijk af in of is gericht op de publieke of semi-publieke ruimte omdat burgerprojecten gericht zijn op aanpak van problemen die zich daar voordoen. Met wie wordt samengewerkt is mede afhankelijk van het soort probleem dat men aan wil pakken. Van de vijf projecten waar het stadsdeel enige rol heeft, is slechts één keer de veiligheidscoördinator de feitelijke partner. Bij de anderen is dit neergelegd bij de medewerker zelforganisaties, sociaal beheerders en functiona-

⁸⁰ Vergelijkbaar met situaties van huiselijk geweld, waarin vanuit de praktijk uit de hulpverlening bekend is dat het inzetten van hulpverlening op het moment van crisis de meeste kans van slagen heeft. Dan staan partijen namelijk open voor het aanvaarden van hulp. Als de crisis voorbij is, sluiten de gelederen van het gezin zich weer en laat men geen hulpverlening meer toe.

rissen belast met jeugd- en overlastgroepen, deels worden zij op momenten ondersteund door een bezoek aan het project door de stadsdeelvoorzitter.

De politie is altijd betrokken, overwegend in de persoon van buurtregisseurs, in twee gevallen tevens ondersteund door wijkteamchefs. Over het algemeen is er verbondenheid met diverse andere burgerprojecten uit de buurt, waarvan zeker de diverse bewonersoverleggen deel uitmaken en allerlei buurtgebonden functionarissen zoals buurtconciërges, huismeesters en complexbeheerders.

Bij burgerprojecten is over het algemeen sprake van structureel contact met de buurtregisseurs en sporadisch met ander politiepersoneel en wijkteamchefs. Kleine ondernemers zijn ook vaak betrokken bij burgerprojecten. Verder Streetcornerwork, Balans, buurtbeheer, opbouwwerk, welzijnsorganisaties en sociale voorzieningen in de buurt zoals een centrum voor vrouwen en een centrum voor ouderen. Bij Connect is daarnaast sprake van particuliere sponsors en bij het anti-inbraakproject van particuliere beveiliging.

De kracht van informele relaties

Wat voor formele en informele relaties zijn er in het kader van vormen van burgerparticipatie tussen burgers en andere spelers in het veiligheidsveld?

Zoals eerder opgemerkt, valt op dat actieve burgers uit alle onderzochte burgerprojecten aan meerdere vormen van burgerparticipatie deelnemen. Daarnaast wordt vaak de samenwerking gezocht met andere burgerprojecten, waardoor de algehele impact op de buurt groter is. De denktank Meer en Oever laat de verspreiding van haar maandelijkse nieuwsbrief bijvoorbeeld door de portiekportiers verzorgen. Een aantal buurtthermometers uit de Pijp zitten bijvoorbeeld ook in de activiteitencommissie en trachten de allochtone bevolking en jeugd hierbij te betrekken. Dat laatste is een zeer waardevolle informele actie die het mankement dat in het project buurtthermometers zit, doordat door buurtthermometers alleen over en niet met de jeugd wordt gesproken, enigszins zou kunnen verhelpen.

Zoals beschreven door Hurenkamp (2006) met betrekking tot burgerinitiatieven, kan ook voor onderzochte burgerprojecten gesteld worden dat het behoeftepatroon van burgers verschuift naarmate de projecten langer draaien. Van erkenning naar echt luisteren naar subsidie en daarmee gepaard een verschuiving van informeel naar formeel, al is het alleen maar vanwege de noodzaak om over verkregen gelden verantwoording af te leggen. Die erkenning begint met aandacht van hogere functionarissen, luisteren betekent vooral serieus genomen worden en medewerking verkrijgen. Subsidie betekent dat het burgerproject als het ware volwassen is geworden en heeft aangetoond te werken. Burgers willen hier over het algemeen niet

duurzaam zelf geld op toe leggen als ze ook al hun vrije tijd beschikbaar stellen.

Als de burgeractiviteiten gaan lijken op een volledige baan en de overheid die activiteiten graag wil continueren is overgaan op betaling een optie. Connect is een goed voorbeeld van deze ontwikkelingslijn. Echter het geheel formaliseren van projecten waar de kracht vooral gelegen was in het informele zal altijd het gevaar herbergen, dat het project daardoor ontstaat wordt van zijn oorspronkelijke vermogens, die de burgerprojecten onderscheiden van reguliere projecten.

Formele structuren zijn noodzakelijk om de projecten enige duurzaamheid en erkenning te verlenen, maar het zijn vooral de informele contacten die daaruit ontstaan die uiteindelijk het meeste effect sorteren. Bij de veiligheidsschouw in kleur is door het structureel tezamen de buurt schouwen elke twee weken gedurende meer dan een uur gelegenheid voor bewoners, ondernemers, stadsdeelmedewerkers en buurtregisseurs om met elkaar van gedachte te wisselen. Het neveneffect daarvan is meer begrip voor elkaar en kortere lijnen, men weet elkaar indien nodig ook buiten de schouwen om snel te bereiken.

Bij andere projecten laat de politie deelnemers van burgerprojecten vaak als eerste deelnemen aan de burgercursus, waardoor de onderlinge samenwerking verbetert. Tussen burgers en soms ook professionals ontwikkelt zich door de activiteiten vaak wel een sterke informele band, soms tot in de privésfeer. Bij Connect is het probleem van de pragmatische en oplossingsgerichte werkwijze die niet past bij de bureaucratie van stadsdeel en hulpverlening verholpen door er een stichting van te maken en voor een bestuur te kiezen, die in staat is de formaliteiten met het stadsdeel af te handelen.

Fricie ontstaat in de casestudies wanneer snelle ideeën en oplossingen van burgers stuiten op een logge trage bureaucratie van het stadsdeel of als professionals een goed idee van burgers te snel overnemen en er hun eigen project van maken. Hierdoor kan het gebeuren dat goede initiatieven al in de kiem worden gesmoord.

Sturing en afstemming

Hoe verlopen regie en coördinatie van de samenwerking?

De onderzochte projecten verschillen onderling behoorlijk van opzet en structuur waardoor het lastig is over sturing en onderlinge afstemming algemene uitspraken te doen. Het gaat hier over regie en coördinatie in de samenwerking van burgers met andere bij het burgerproject betrokken veiligheidspartners. Officieel heeft bij de meeste projecten het stadsdeel de regie, wat deze meestal bij een enkele ambtenaar heeft neergelegd of heeft

uitbested aan een welzijnswerker of zelfs tijdelijk aan een particulier bureau. Deze beheren dan het budget en leggen over de besteding daarvan en het project zelf verantwoording af bij het stadsdeel.

Aan de hand van de casestudies ontstaat de indruk dat die burgerprojecten het beste functioneren waarbij burgers zo veel mogelijk vanuit hun expertise als buurtbewoner zelf gestalte geven aan een burgerproject. Bij Connect komt het succes van het optreden voort uit kennis van de problemen en verbondenheid met de Marokkaanse gemeenschap. Bij de denktank Osdorp kregen burgers een stimulans om op basis van hun eigen ervaringen in de buurt praktische oplossingen te verzinnen en bij de veiligheidsschouw hebben burgers mede bepaald aan de hand van welke indicatoren overlast gemeten dient te worden. Vervolgens is het de kunst voor professionals en stadsdeelambtenaren om deze initiatieven te ondersteunen en niet over te nemen en om ervoor te zorgen dat realisatie niet stukloopt op bureaucratische beslommingen.

Dat laatste gebeurt vaak wel. Binnen de eigen organisatie is het voor stadsdeelmedewerkers belast met regie over burgerprojecten vaak moeilijk om andere ambtenaren en/of andere diensten zover te krijgen dat ze opvolging geven aan klachten van burgers. Bij de veiligheidsschouw bijvoorbeeld laten stadsdeelmedewerkers het meelopen in de schouw vaak afweten terwijl de veiligheidscoördinator dat onmogelijk alleen kan bemanen. Ook kan de veiligheidscoördinator niet afdwingen dat andere diensten bijvoorbeeld straatmeubilair repareren zoals doorgegeven bij een schouw. Krijgen zulke meldingen geen opvolging of duurt opvolging te lang, dan werkt dat demotiverend voor burgers. Doordat de buurtregisseurs van politie uit de schouw verkregen informatie meestal direct inbrengen in het management overleg over politie-inzet, wordt hier vrij snel opvolging gegeven aan wat uit de veiligheidsschouw blijkt. Dat wordt door burgers gezien en gewaardeerd. Bij de politie ontbreekt echter ook structurele terugkoppeling.

Belangrijk is ook dat professionele partijen, waaronder de politie, burgerprojecten niet gaan overnemen van burgers. Dat is gebeurd bij de buurtouders Westerpark en dat heeft uiteindelijk niet gewerkt. Hier werd het idee van buurtouders eerst volledig overgenomen en vervolgens liet men na verlies van de financiering het project maar een beetje doorsudderen zonder dat iemand van de professionele partijen nog serieus met het project bezig was. Eerst overnemen en dan terugtrekken is geen goede manier om om te gaan met vrijwillige inzet van burgers. Overigens wordt de politie, vaak in de persoon van buurtregisseurs, veelal gezien als de meest essentiële partner. De oorzaak daarvan is deels gelegen in de vierentwintig uren beschikbaarheid van de politie, terwijl andere partijen vaak juist niet te bereiken zijn wanneer zich problemen in de buurt voordoen.

Informatie halen en brengen

Hoe verlopen de informatiestromen tussen de partijen?

Het verkrijgen van een betere informatiepositie is een van de meest lucratieve voordelen van samenwerken in netwerken en in het bijzonder van samenwerken met burgers. Dit geldt voor alle betrokken partijen. Het maakt efficiënter en gericht optreden mogelijk. Cruciaal is dat niet alleen informatie gehaald wordt bij burgers maar dat informatie ook naar hen gebracht wordt, anders is sprake van een ongelijkwaardige interactie die op den duur voor burgers onbevredigend is. Ze kunnen hun medewerking dan staken. Als burgers informatie leveren over bijvoorbeeld wangedrag van jeugd uit hun buurt moeten ze er desgewenst op kunnen vertrouwen dat daar voorzichtig mee omgegaan wordt. Het is meestal nodig dat dergelijke informatie verzameld, gecontroleerd en met informatie uit andere bronnen aangevuld wordt, alvorens er daadwerkelijk iets mee gedaan kan worden. Ook is het soms beter dat meldende burgers niet met naam en toenaam bekend worden. Mocht bijvoorbeeld bij overlastgevers toch bekend worden wie zij zijn en dit tot represailles leiden dan moet dit probleem opgelost worden en verdienen zij rugdekking van de politie.

In de onderzochte projecten vindt informatie-uitwisseling vooral plaats op basis van informele contacten en daaruit voortkomend onderling begrip en vertrouwen. Die informele contacten worden echter in hoge mate gefaciliteerd door een goede formele structuur, die zorgt voor structureel en regelmatig contact tussen burgers en andere betrokkenen. Als een dergelijke structuur wegvalt, verwatert het informele contact en daarmee het vertrouwen, waardoor de bereidheid om informatie te verstrekken kan afnemen. Partijen moeten ook gemakkelijk benaderbaar zijn, bijvoorbeeld telefonisch en bij voorbaat ook buiten kantooruren. Dat laatste is vaak problematisch voor de politie; doordat de meeste andere partijen uitsluitend gedurende kantooruren beschikbaar zijn, zal de politie regelmatig benaderd worden over zaken, die eigenlijk bij één van de andere partijen thuis horen.

Bij de onderzochte projecten bestaan dergelijke formele structuren bijvoorbeeld uit regelmatig overleg tussen alle betrokken partijen. Maar ook uit structureel samen de overlast schouwen, vastleggen volgens een vast systeem en vervolgens de resultaten weer naar alle deelnemers mailen. Of uit een maandelijks nieuwsbrief voor alle bewoners. Het structureel benaderen van burgers, alle informatie uitzetten, terugkoppeling verlangen en dan weer terugkoppelen naar burgers. Doordat men elkaar zo leert kennen ontstaan informele contacten, onderling vertrouwen en korte lijntjes. Dat bevordert de bereidheid om elkaar van informatie te voorzien.

Soms worden informele contacten bewust georganiseerd; zoals het regelmatig binnenlopen bij Connect, eens gaan dineren met de denktank of

een borrel organiseren voor de buurtthermometers. Informele contacten worden verder bevorderd en in stand gehouden door het uitwisselen van telefoonnummers, regelmatig bellen en mailen, e-mail nieuwsgroepen opzetten en iets organiseren voor bereikbaarheid buiten kantooruren.

Opvallend is dat de ene buurtregisseur wel zijn mobiele nummer geeft en de andere verwijst naar het centrale politienummer bij calamiteiten, wat doet vermoeden dat op dit vlak geen korpsbreed beleid is hoe daar mee om te gaan. Een belangrijk aspect voor buurtregisseurs is dat zij gelegenheid krijgen om uit te leggen wat de politie wel kan bieden en wat niet. Bij de veiligheidsschouw in kleur gebeurt dat tijdens de vele schouwen, bij de andere projecten waar de politie partij is worden burgers veelal voorgelicht tijdens de burgercursus. Een al te formele opstelling werkt niet bevorderlijk, maar meer inzicht in het functioneren van de politie zorgt ervoor dat burgers beter kunnen begrijpen waarom de politie niet altijd direct kan optreden zoals burgers dat vaak in eerste instantie voor ogen hebben.

Uit de onderzochte projecten blijkt dat het zeer belangrijk is dat deelnemende burgers ook onderling contact hebben en over elkanders activiteiten geïnformeerd worden. Nog beter is als die informatie ook naar de overige bewoners in een buurt gaat. Wordt een groep uitgesloten en hebben deelnemende burgers daarnaast geen onderling contact dan scheidt dat een situatie die polarisatie in de hand kan werken en de betrokken burgers bovendien zeer kwetsbaar maakt. Beter is het als bijvoorbeeld bij overlastgevende jeugd ook deze groep bereikt en betrokken wordt. In het algemeen blijft terugkoppeling van resultaten en wat instanties met de informatie doen echter moeilijk en is meestal niet structureel geregeld.

Bij de buurtermometers gebeurt dat alleen individueel, bij de veiligheidsschouw worden de uitkomsten van schouwen aan alle deelnemers gemaïld maar niet de naar aanleiding daarvan ondernomen acties, bij de denktank is dit wel heel goed geregeld door de eigen maandelijkse denktank nieuwsbrief. Het lastige hiervan is dat bij de meeste projecten iemand over de acties van meerdere partners en dus meerdere instanties zou moeten rapporteren en zelfs de stadsdelen kunnen de daarvoor benodigde terugkoppeling van alle partijen niet afdwingen of aan een vast stramien onderwerpen. Bij een tweepartijenproject zoals het anti-inbraak project lukt dit wel vrij gemakkelijk door een e-mail groep van buurtregisseur met alle bewoners.

Democratische controle

Hoe verloopt de democratische controle?

Burgerparticipatie wordt vaak gezien als middel om het democratische gehalte van de samenleving te verhogen. Dat lukt echter alleen als de aan

burgerprojecten deelnemende burgers een representatieve vertegenwoordiging zijn van de bewoners van de buurt. Dit is bij drie van de onderzochte projecten niet het geval. Bij de buurtthermometers en buurtouders zijn de actieve burgers overwegend autochtoon en van middelbare of hogere leeftijd. Allochtonen en jongeren zijn ondervertegenwoordigd. Bij Connect is het precies omgekeerd; hier zijn de autochtonen ondervertegenwoordigd en is sprake van een project van Marokkanen voor Marokkanen. Alle drie projecten zijn gericht op overlast van allochtone jeugd, maar alleen bij Connect is de Marokkaanse jeugd nadrukkelijk betrokken.

Bij alle drie projecten is getracht meer etnische groepen te betrekken, maar lukt dit slechts sporadisch en is meestal van korte duur. Bij de denktank is het wel gelukt tot een representatieve vertegenwoordiging van bewoners te komen doordat daar bewust op is geselecteerd. In ieder geval heeft de denktank van de tien deelnemers één jongere en vier allochtone deelnemers. Mogelijk zal het behouden van allochtone denktankleden ook hier in de toekomst op problemen stuiten.

Bij de veiligheidsschouw hebben de meeste bewoners die meelopen in de schouw een langere woonduur en is de groep bewoners die uit onvrede snel weer verhuist niet vertegenwoordigd. Bij het anti inbraak project in Buitenveldert zijn alle bewoners betrokken en is representativiteit dus geen kwestie. Geforceerd streven naar een multi-etnische samenstelling bij burgerparticipatie vanuit een diffuus diversiteitconcept leverde in genoemde projecten niet zo veel op. Met name Connect bewijst dat dat ook niet altijd nodig is: hier lost de Marokkaanse gemeenschap de problemen met hun eigen jeugd zelf op.

Denktank en Connect hebben beide een eigen budget van stadsdeel en leggen daarover verantwoording af bij stadsdeel. De betrokken stadsdeelmedewerker rapporteert over het project aan zijn leidinggevende en deelraad. Bij de buurtouders werd verantwoording afgelegd aan de financier, daarna kwam dit te vervallen. Bij de veiligheidsschouw legt de veiligheidscoördinator verantwoording af aan de raad en aan de veiligheidsschouw werkgroep. Bij het anti-inbraakproject heeft de buurtregisseur de wijkteamleiding ingelicht over zijn aanpak en acties in de buurt. Terugkoppeling van resultaten naar deelnemende bewoners en hun achterban is bij de meeste projecten gebrekkig zoals hiervoor beschreven.

6.4 Beantwoording van de hoofdvraag

Welke vormen van burgerparticipatie zijn er in Amsterdam-Amstelland die zich bezighouden met veiligheid of aspecten daarvan en wat betekenen deze voor de rol van de overheid en in het bijzonder de politie en wat zijn succes- en faalfactoren van deze projecten?

Rol van overheid en politie

Wat betreft de rol van overheid en politie bij burgerprojecten valt het volgende op: hoewel in alle beleidsstukken de nadruk gelegd wordt op actief burgerschap komt daar in de praktijk niet zo veel van terecht als je op grond van beleid zou verwachten. In dit verband constateer ik twee obstakels, die ik zou willen benoemen als de professionele barrière en het bestuurlijk plafond.

De *professionele barrière* ontstaat doordat professionals beschikken over een heel palet van oplossingen die ze willen toepassen, ze zijn gewend om oplossingen te vinden voor problemen van burgers en niet om burgers te stimuleren in het zelf oplossen van problemen. Het leger van professionals waarover wij tegenwoordig beschikken kent een lange traditie van ‘instant’ oplossingen bedenken en toepassen voor problemen van burgers. Voor zelfredzaamheid is dan weinig plaats en burgers worden min of meer beroofd van hun eigen verantwoordelijkheid en daarmee deels ook van hun eigenwaarde. Initiatieven worden op die manier vaak onbedoeld ontmoedigd. Een beeldend voorbeeld is probleemgezinnen “helpen” met een heel cluster aan professionele hulpverleners, die het hele reilen en zeilen van zo een gezin overnemen en de ouders en jongeren min of meer ontredderd achterlaten. Ze zijn de inbreng in hun eigen leven verloren en blijven vaak achter met een intens gevoel van falen.

Vervolgens blijken de reguliere jeugdhulpverlening en de jeugdhulpverleningsprojecten ook onvoldoende resultaten te boeken. De zojuist beschreven oplossingsgerichtheid komt voort uit de huidige cultuur van prestatieafspraken en kwantitatieve resultaatverplichtingen. Op het vlak van veiligheid vertaalt dit zich in een beleid dat zich concentreert op repressie: harde aanpak, hardere straffen en meer bevoegdheden. Hoewel in het beleid van regering, gemeenten en politie veel nadruk gelegd wordt op het activeren van burgers, biedt met name het veiligheidsbeleid daar weinig ruimte voor. Professionals en bestuurders menen vaak het beter te weten dan burgers en prefereren hun eigen oplossingen. Eigen oplossingen uitvoeren is gemakkelijker dan moeizame interacties met burgers. Een goede

illustratie van dit mechanisme is het min of meer vervangen van de Marokkaanse buurtvaders door straatcoaches.⁸¹

Het *bestuurlijk plafond* ontstaat door de logge bureaucratie en allerlei formele procedures en eisen van met name gemeenten en stadsdelen. Burgers worden eerst gestimuleerd om zelf met ideeën te komen en initiatieven te ontplooiën, maar hier wordt vervolgens geen, onvoldoende of helemaal geen gevolg aan gegeven. De informele cultuur van burgeractiviteiten en de logge bureaucratie van gemeentes en stadsdelen gaan slecht samen. Een goede illustratie daarvan zijn de formele burgerinitiatieven; bij de gemeente Amsterdam en haar stadsdelen werden respectievelijk éénenveertig burgerinitiatieven ingediend. Van die éénenveertig werden slechts vier burgerinitiatieven gehonoreerd (Parool, april 2008).

Verreweg de meeste burgerprojecten op het vlak van veiligheid zijn enigszins eenzijdig. De burgers moeten de overheid van informatie en/of advies voorzien en de overheid beslist naar aanleiding daarvan wat te doen. Terugkoppeling over wat welke instantie met de informatie gedaan heeft verloopt meestal gebrekkig. Teleurstelling bij burgers over niet waar kunnen maken van beloftes door overheid en politie om te acteren op van burgers verkregen informatie en wantrouwen tussen bevolkingsgroepen ligt op de loer. Op termijn kunnen dergelijke vormen van burgerparticipatie juist ondermijnend werken en wantrouwen creëren.

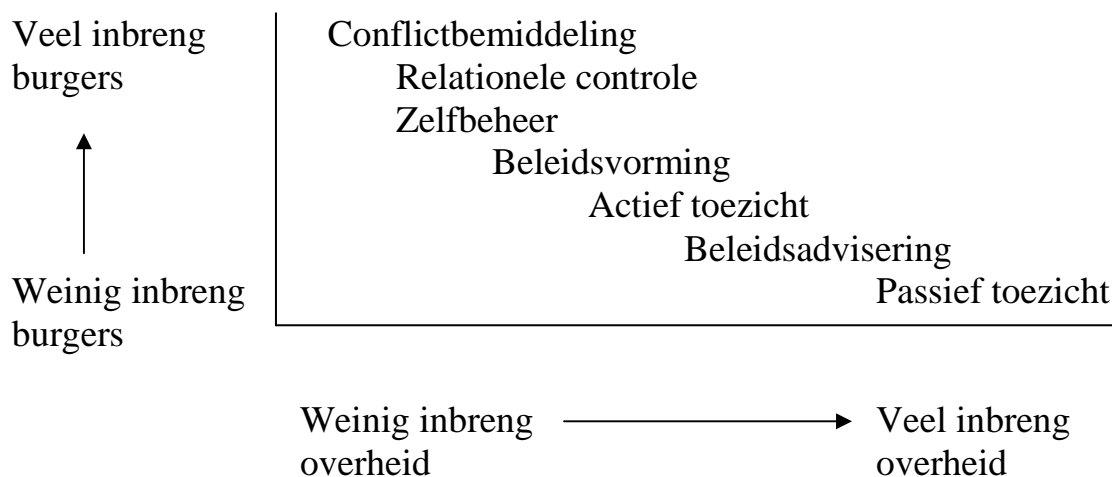
De indruk ontstaat dat de meest duurzame oplossingen gevonden worden binnen vormen van burgerparticipatie die van burgers zelf komen en voornamelijk te vinden zijn in de categorieën relationeel toezicht en conflictbemiddeling. Dat betekent, ook bij door overheid geïnitieerde vormen, dat de kracht van burgerprojecten daar ligt, waar burgers daadwerkelijk de ruimte krijgen om zelf oplossingen te bedenken en te realiseren voor hun problemen. Niet als quasiprofessionaal maar vanuit hun expertise als buurtbewoner. Connect en de denktank zijn goede voorbeelden waar dit werkt en aantoont dat de oplossingen van burgers vaak vriendelijker zijn, minder kosten en meer draagvlak hebben.

De professionele barrière en het bestuurlijk plafond beperken de inbreng van burgers en vergroten de inbreng van de overheid. De mate van inbreng van respectievelijk burgers en overheid heeft invloed op de aard van het burgerproject en geeft handvatten om te bepalen welke categorieën burgerprojecten het meest burgerschap lijken te activeren. In schema 2

⁸¹ In de Amsterdams wijk Overtoomse veld wilde een groep Marokkaanse vaders na rellen van Marokkaanse jeugd met de politie een tegenwicht bieden aan de zeer negatieve beeldvorming over de Marokkaanse jeugd. Ze richtten, daarbij ondersteund door de politie, de Marokkaanse buurtvaders op, die toezicht hielden op hun eigen jeugd en bij problemen huisbezoeken aflegden bij de ouders. Anno 2006 introduceerde de centrale stad Amsterdam in deze buurt zogenaamde straatcoaches, een groep betaalde particulier beveiligers en gezinsbezoekers, die feitelijk hetzelfde deden als de buurtvaders. Het effect daarvan is dat deze buurtvaders zich min of meer buiten spel gezet voelen en niet gewaardeerd, waardoor ze zich grotendeels uit hun activiteiten hebben terug getrokken.

wordt de relatie tussen de categorieën en de mate van inbreng van respectievelijk burgers en overheid weergegeven.

Schema 2: mate van inbreng burgers/overheid bij de categorieën



Op basis van de casestudies in combinatie met de resultaten van de inventarisatie ontstaat het volgende beeld van de categorieën: passief en actief toezicht worden vooral door de overheid geïnitieerd en kunnen helpen om de informatiepositie van de overheid te verbeteren als basis voor een efficiënter aanpak van veiligheidsproblemen. Het gaat daarbij om informatieverstrekking door de burger aan de overheid. Eventuele doelgroepen van die verbeterde aanpak worden niet of nauwelijks betrokken, zij zijn eerder voorwerp van aandacht dan partij.

Bij beleidsadvisering mogen burgers vaker vooral commentaar geven op gemaakt beleid en is minder sprake van pro-actief meehelpen met de totstandkoming daarvan. Bij beleidsvorming schouwen overheid en burgers gezamenlijk het probleem, waardoor de invloed van burgers op de inzet van overheids- en politiecapaciteit toeneemt. Bij zelfbeheer nemen burgers zelf maatregelen, maar dit lukt alleen op basis van goede voorlichting door de politie. Bij relationeel toezicht en conflictbemiddeling gaat het meestal om echte burgerinitiatieven, hebben burgers de meeste en de overheid de minste mate van inbreng en zijn eventuele doelgroepen van aanpak nadrukkelijk betrokken.

Succes- en faalfactoren

Uit de onderzochte projecten kwamen een aantal gemeenschappelijke succesfactoren naar voren. Het is belangrijk om burgers niet alleen te laten klagen, maar ook oplossingen te laten bedenken en alle bij het conflict of probleem betrokken partijen daarbij te betrekken. Als burgers, politie en stadsdeel ernstig van mening verschillen over de mate waarin een probleem

zich voortdoet dan is het structureel samen schouwen van de buurt volgens samen opgestelde vaste criteria een hele goede oplossing. Dit zorgt in ieder geval ervoor dat men het eens is over het probleem, dat men wil oplossen.

Het is belangrijk dat overheid en politie zich voorwaarden schepend opstellen als burgers een project willen starten. Als het project eenmaal loopt is het belangrijk dat andere partijen contact blijven houden met de actieve burgers en hen stimuleren. Verder is het belangrijk dat de achterban goed geïnformeerd wordt over het project, bij voorkeur ook door stadsdeel of politie.

Faalfactoren zijn veelal een spiegelbeeld van de succesfactoren. Overheid en politie moeten ervoor waken een project niet gelijk in het begin van burgers over te nemen, in de woorden van één van de respondenten: *“je moet het kind zelf laten lopen”*. Bij het oplossen van conflicten moeten geen groepen burgers worden overgeslagen. Worden bijvoorbeeld overlastgevers niet betrokken bij een dialoog over en het zoeken naar een oplossing dan blijft men hangen in symptoombestrijding en worden onderliggende problemen mogelijk niet aangepakt.

Als het project eenmaal loopt is het contraproductief als overheid en politie zich helemaal terugtrekken. Als burgers namelijk hun vrije tijd inzetten en vervolgens blijkt dat professionals en bestuur het project niet belangrijk genoeg vinden om er tijd en aandacht aan te besteden dan zullen ze gedemotiveerd raken en ook aan andere zaken hun aandacht gaan besteden. Bij samenwerking met burgers zal het de actieve burgers ondersteunen als de overheid en de politie de overige bewoners informeren over de activiteiten van genoemde burgers. Het probleem dat buurtouders en in het bijzonder de vaak met veel moeite geworven allochtone buurtouders gezien worden als verraders kan op die manier mogelijk ondervangen worden.

Een ander probleem is dat burgers graag willen dat er iets met hun bevindingen gedaan wordt en dat er opvolging en terugkoppeling over die opvolging is, terwijl zowel opvolging als terugkoppeling vaak gebrekkig zijn. Bij de veiligheidsschouw bijvoorbeeld zijn de leden van alle schouwgroepen door het rondmailen van de resultaten van elke schouw goed op de hoogte van de stand van zaken van de overlast in het hele Wallengebied. Terugkoppeling van naar aanleiding daarvan ondernomen acties door bijvoorbeeld politie krijgen ze echter niet gestructureerd en reparaties van straatmeubilair door gemeentelijk diensten blijven te lang liggen.

6.5 Aanbevelingen

Wie de actualiteiten van tegenwoordig volgt ontkomt niet aan de indruk, dat de overheid en semi-overheid zich ondanks vele beleidsvisies, die civiel burgerschap moeten ondersteunen, zich toch vooral manifesteert als gericht

op aanpakken en harder optreden (controle). Elke functionaris en in het bijzonder elke professional moet tegenwoordig achter de voordeur komen om maatregelen te treffen bij burgers, die op een of andere manier in de problemen raken. De ene maatregel tuimelt in rap tempo over de vorige.

De neiging tot opvoeding van het volk, het verplichte inburgeren tot goed Nederlands burger, liefst met dwang en drang optreden riekt vooral naar controle en betutteling en ondermijnt civiel burgerschap. De kunst is om daaraan een tegenwicht te bieden door ruimte te creëren voor eigen inbreng van burgers. De overheid en politie willen dat burgers weer in hen vertrouwen. Dat begint bij een overheid en politie die vertrouwen heeft in burgers.

De grote variatie gevonden burgerprojecten en de wijze waarop ze functioneren laat een enorme potentiële kracht zien; elke casestudy voor zich toont aan, dat burgers, overheid en politie in hun onderlinge interactie bijzonder vindigrijk zijn in het vinden van oplossingen. De sleutel ligt gezien de huidige omstandigheden mijn inziens in een betere balans tussen overheids- en burgerinbreng.

Op basis van het huidige onderzoek ontstaat de indruk dat in die projecten waar de inbreng van de overheid groter is dan die van burgers de betrokken burgers minder representatief zijn voor de achterban, vaker de doelgroep niet betrokken is en in het algemeen iets minder ruimte is voor het inbrengen van de burgers van hun specifieke kracht, namelijk hun specifieke kennis en verbondenheid met hun woonomgeving. Toch zijn er aan die zijde innovatieve projecten zoals burgernet, die die ruimte juist wel bieden en zeker doorgang moeten vinden. Het gaat mijn inziens dan ook om de beste combinatie. Als je als overheid dan achter die voordeur bent, probeer dan eens burgers te ondersteunen in het samen met hun eigen omgeving vinden van een oplossing. Dit leidt tot de volgende concrete aanbevelingen:

Aanbeveling 1

Stimuleer vooral burgerprojecten gericht op relationele controle en conflictbemiddeling, waar de inbreng van burgers het grootst is en maak binnen de burgerprojecten waar de overheid de meeste inbreng heeft meer ruimte voor eigen inbreng van burgers naar voorbeeld van de denktank Meer en Oever.

Aanbeveling 2

Geef prioriteit aan en biedt ruimte voor methoden uit conflictbemiddeling en relationele controle waarin burgers zelf met hun eigen netwerk probleem en aanpak bepalen. Belangrijker dan geforceerd nastreven van multi-etnische vormen van burgerparticipatie is dat alle betrokken groepen bij-

een komen om het probleem te bepalen en oplossingen te bedenken. Met name de doelgroep zoals bij jeugdoverlast mag niet ontbreken.

Bruikbare methoden daarvoor zijn al voorhanden bij de Stichting Buurtbemiddeling Amsterdam en de Eigen Kracht Centrale. Burenbemiddeling is reeds succesvol geïmplementeerd in de hele regio, maar de van Eigen Kracht afgeleide methode Alle Hens voor buurten krijgt nauwelijks ruimte, terwijl deze in de laatste jaren elders in Nederland al meerdere keren succesvol is ingezet in verband met jeugdoverlast.

Burgers krijgen op die manier een kans zelf te acteren, behouden hun eigen verantwoordelijkheid en eigen waarde en voor de plannen die ze zelf ontwikkelen zal altijd meer draagvlak bestaan dan voor van bovenaf opgelegde oplossingen. Het biedt ruimte aan etnische gemeenschappen om problemen met hun eigen netwerken en hun eigen gemeenschap op te lossen. Professionals kunnen op de wens van burgers aansluiten, maar burgers houden zelf de regie. Op deze wijze kan mogelijk bereikt worden dat burgers meer problemen zelf gaan oplossen, waardoor de capaciteitsdruk op politie en justitie zou afnemen. Die kunnen hun schaarse capaciteit dan inzetten voor het naar verhouding kleinere deel ernstige problemen, waar burgers echt niet zelf uit kunnen komen.

Aanbeveling 3

Zorg ervoor dat bij samenwerking met burgers uit burgerprojecten geen sprake is van symboolpolitiek. Zorg voor borging dat afspraken worden nagekomen. Het is handig als een onafhankelijke door partijen aangewezen functionaris of zelfs groepje burgers belast wordt met het controleren of afspraken die partijen tegenover burgers gemaakt hebben wel worden nagekomen en die dit kunnen afdwingen.

In Chicago had men daar bijvoorbeeld binnen de politie een hele aparte gemeentelijke afdeling voor opgericht en had de burgermeester zijn ambtenaren gewaarschuwd dat bij het niet opvolgen van door politie gesignaleerde wensen van burgers bij deze afdeling ontslag zou volgen (Skogan, 2003). Opvolging is namelijk heel belangrijk: krediet opbouwen bij burgers kan een jaar duren, maar is heel gemakkelijk in twee weken af te breken.

Bijlagen

Bijlage 1: Burgerparticipatie per categorie

(Amsterdam-Amstelland oktober 2007- mei 2008)

Categorie	Soort	Aantal	Totalen
1a Passief toezicht			8
	Begeleidingscommissie	4	
	Meld Misdaad Anoniem	1	(landelijk)
	Bewonerslogboek	1	
	Buurtthermometers	1	
	Ogen en oren project	1	
1b Actief toezicht			14
	Buurtouders	5	
	Jongvolwassenen toezichtteam	1	
	Adoptieplan afvalcontainers	4	
	Schoolwacht	1	
	Southwatch en R4team	2	
	Fietsproject	1	
2 Relationele controle			36
	Woongroep Foyer	1	
	Bakkie projecten	3	
	Marokkaanse buurtvaders	6	
	Vaders voor vaders (Connect)	1	
	ENIP en Karam	2	
	Stichting kind en omgeving	1	
	Jongeren parkeerwacht (Connect)	1	
	Scooterbrigade (Connect)	1	
	Straatregelproject	2	
	Bastiongroep	1	
	Ambonpleingroep	1	
	Huiskamerproject	1	
	Portiekportiers	4	
	Straatportiers	2	
	OK-punten	4	
	Retteketet op tijd naar bed	2	
	Studentenflat	1	

	Burgerpanel	2	
3 Conflictbemiddeling			4
	Stichting Bemiddeling Amsterdam	1	
	Bemiddeling conflict overlastgevende jeugd (Connect)	1	
	Diversity Joy	1	
	Alle Hens	1	
4b Beleidsadviesering			22
	Jongerenconferentie	1	
	Buurt enquête	2	
	Denktanks	4	
	Pluspunt Wibaut	1	
	Buurtbeheer/wijkplatforms	Zie 4.7	(regiobreed)
	Bewonersvertegenwoordigingen	Zie 4.7	(regiobreed)
	Buurtpreventie	4	
	Bewonersavonden	9	
	Film	1	
4a Beleids(vorming)			4
	Mijn buurt beter	4	
	Buurtschouw	Zie 4.7	(regiobreed)
V Zelfbeheer			7
	Anti-inbraakprojecten	4	
	Overlastdonatie	1	
	Burenbel systeem	2	
Burgerprojecten totaal			95

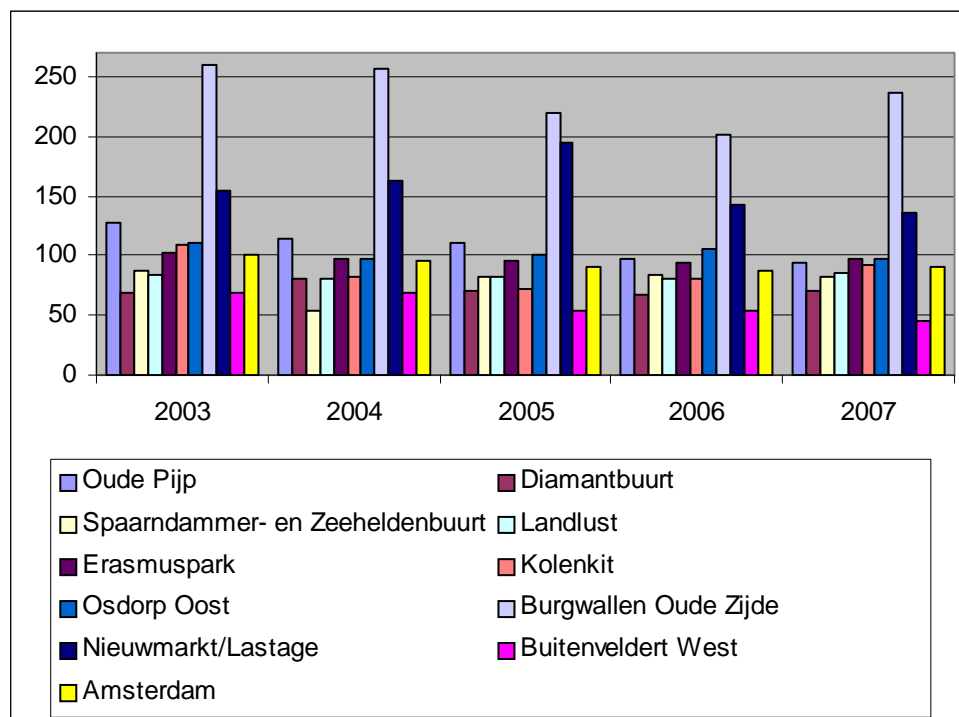
Bijlage 2: Burgerparticipatie per stadsdeel/gemeente
(Amsterdam-Amstelland oktober 2007-mei 2008)

Soort	Categorie
Stadsdeel Centrum	
Studentenflatproject	Relationele controle
Bakkie project	Relationele controle
Veiligheidsschouw in kleur	Beleidsvorming
Burenbelsysteem	Zelfbeheer
Stadsdeel Baarsjes	
Adoptieplan afvalcontainers	Actief toezicht
Jongerenconferentie	Beleidsadvisering
Stadsdeel Bos en Lommer	
Oudertoezicht speeltuinen	Actief toezicht
Adoptieplan afvalcontainers	Actief toezicht
Karam	Relationele controle
Scooterbrigade (Connect)	Relationele controle
Vaders voor vaders (Connect)	Relationele controle
Jongeren parkeerwacht (Connect)	Relationele controle
Retteketet op tijd naar bed	Relationele controle
Woongroep Foyer	Relationele controle
Diversity Joy	Conflictbemiddeling
Stadsdeel Geuzenveld	
Speeltuinmoeders	Actief toezicht
Buurtouders in oprichting	Actief toezicht
Stadsdeel Noord	
Adoptieplan afvalcontainers	Actief toezicht
Buurtmoederproject	Actief toezicht
Marokkaanse buurtvaders	Relationele controle
Mijn buurt beter	Beleidsvorming
Stadsdeel Oost- Watergraafsmeer	
Bewoners logboek	Passief toezicht
Fietsproject	Actief toezicht
Marokkaanse contactvaders	Relationele controle
Bakkie project	Relationele controle
Denktank	Beleidsadvisering
Binnentuinenproject	Zelfbeheer
Stadsdeel Osdorp	
Buurtouders in oprichting (school)	Actief toezicht
Bastiongroep	Relationele controle
Portiekportiers	Relationele controle
Straatportiers	Relationele controle

Straatregelproject	Relationele controle
Denktank	Beleidsadvisering
Anti inbraakproject	Zelfbeheer
Stadsdeel Oud West	
Klankbordgroepen	Beleidsadvisering
Straatcontactpersonen	Beleidsadvisering
Buurtenquête	Beleidsadvisering
Stichting bewonersplatform Oud West	Beleidsadvisering
Stadsdeel Oud Zuid	
Buurtthermometers	Passief toezicht
Southwatch en R4team	Actief toezicht
Schoolwacht	Actief toezicht
OK-punt	Relationele controle
Mijn buurt beter	Beleidsvorming
Stadsdeel Slotervaart	
Marokkaanse buurtvaders	Relationele controle
En Nu Iets Positiefs	Relationele controle
OK-punt	Relationele controle
Burgerpanel	Beleidsadvisering
Denktank	Beleidsadvisering
Westerpark	
Buurtouders	Actief toezicht
Straatregelproject	Relationele controle
Deëscalatietraining	Beleidsadvisering
Begeleidingscommissie drugsruimte	Beleidsadvisering
Stadsdeel Zeeburg	
Adoptieplan afvalcontainers	Actief toezicht
Ambonpleingroep	Relationele controle
Bakkie project	Relationele controle
Denktank	Beleidsadvisering
Mijn buurt beter	Beleidsvorming
Stadsdeel Zuidoost	
Weekendeducatie	Relationele controle
Portiekportiers	Relationele controle
Jongvolwassenen toezichtteam in oprichting	Relationele controle
Film	Relationele controle
Burenbelsysteem	Zelfbeheer
Stadsdeel Zuideramstel	
Ogen en oren	Passief toezicht
Anti-inbraakproject	Zelfbeheer

Gemeente Amstelveen	
Bewonersenquête	Beleidsadvisering
Achterpaden project	Zelfbeheer
Gemeente Aalsmeer	
Bewonersoverleggen	Beleidsadvisering
Gemeente Diemen	
Buurtpreventie	Beleidsadvisering
Gemeente Ouderamstel	
-	
Gemeente Uithoorn	
Bewonersoverleggen	Beleidsadvisering
District 5 (Amsterdam West)	
Burgerpanel	Beleidsadvisering
Regiobreed	
Buurtbemiddeling	Conflictbemiddeling
Alle hens	Conflictbemiddeling
Buurtschouw	Beleidsvorming
Wijkplatforms/buurtbeheer/bewonerscommissies	Beleidsadvisering
Overlastdonatie	Zelfbeheer
Landelijk	
Meld Misdaad Anoniem	Passief toezicht

Bijlage 3: Objectieve veiligheidsindex buurtcombinaties

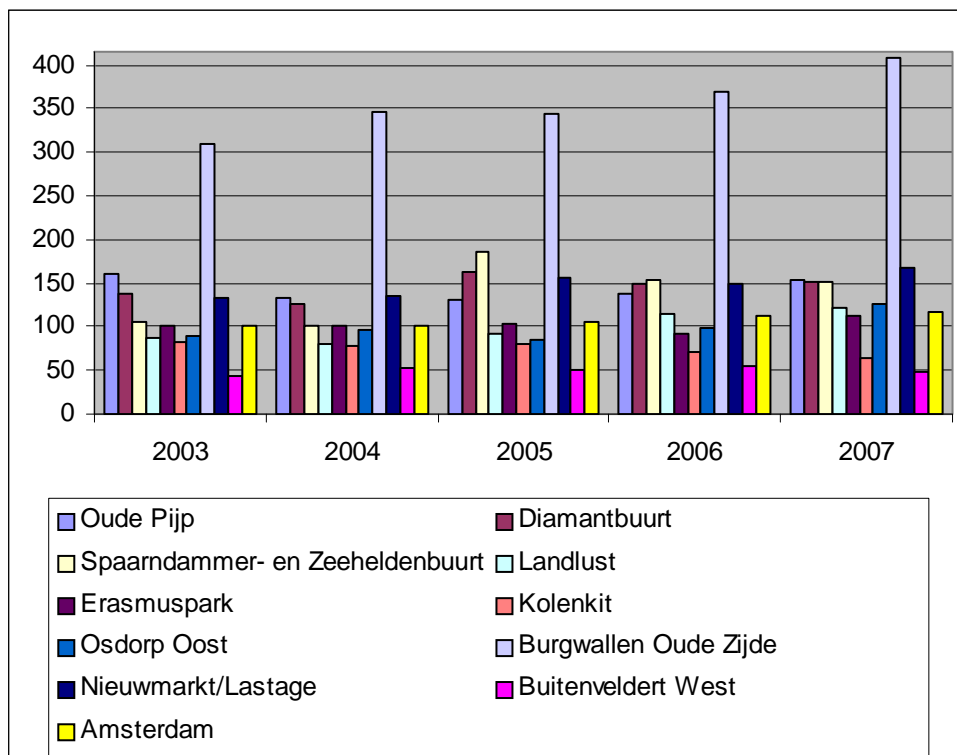


Objectieve veiligheidsindex	2003	2004	2005	2006	2007
Oude Pijp	128	114	111	98	94
Diamantbuurt	68	80	71	67	70
Spaarndammer- en Zeeheldenbuurt	87	54	83	84	83
Landlust	84	80	83	80	85
Erasmuspark	102	98	95	94	98
Kolenkit	109	83	72	80	92
Osdorp Oost	111	97	101	105	98
Burgwallen Oude Zijde	260	257	220	201	236
Nieuwmarkt/Lastage	154	162	195	143	136
Buitenveldert West	69	69	54	54	45
Amsterdam	100	95	91	87	90

(<http://buurtcijfers.eenveiligamsterdam.nl/veiligheidsindex>, 2008)

Burgerproject casestudy	Bijbehorende buurtcombinaties
Buurtthermometers	Oude Pijp en Diamantbuurt
Buurtouders	Spaarndammer-en Zeeheldenbuurt
Connect Initiatieven	Landlust en Erasmuspark en Kolenkit
Denktank	Osdorp Oost
Veiligheidsschouw	Burgwallen Oude Zijde en Nieuwmarkt/Lastage
Anti-inbraakproject	Buitenveldert West

Bijlage 4: Overlastindex buurtcombinaties

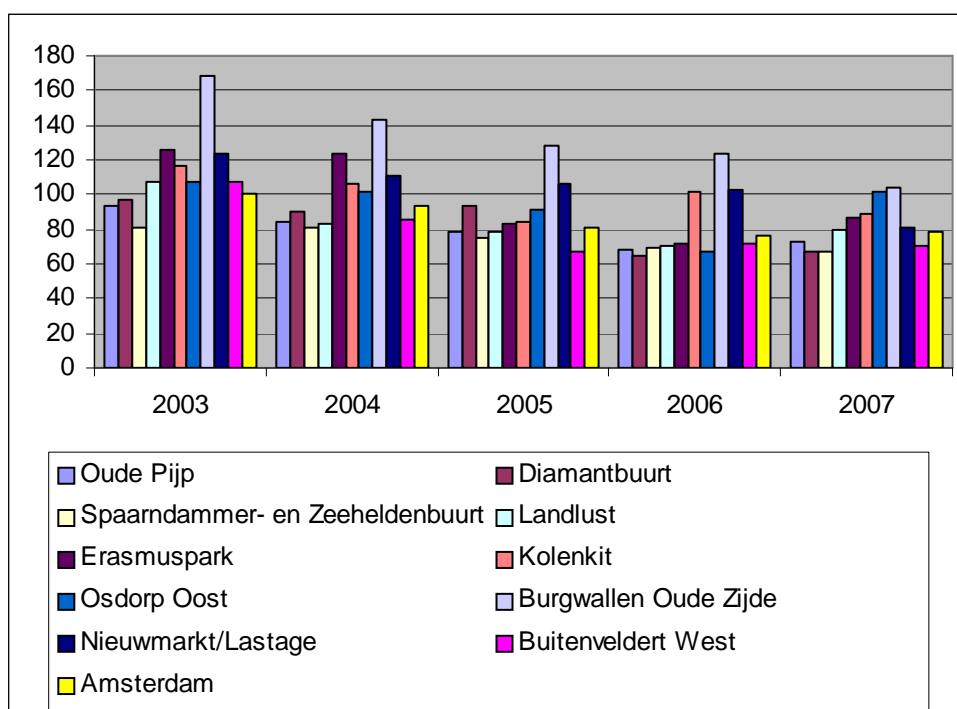


Overlastindex	2003	2004	2005	2006	2007
Oude Pijp	160	134	131	138	154
Diamantbuurt	138	126	163	150	152
Spaarndammer- en Zeeheldenbuurt	106	100	185	153	152
Landlust	86	80	91	114	122
Erasmuspark	102	100	104	92	113
Kolenkit	83	78	80	70	65
Osdorp Oost	90	97	84	99	125
Burgwallen Oude Zijde	310	347	344	369	407
Nieuwmarkt/Lastage	133	136	157	149	167
Buitenveldert West	43	52	51	54	49
Amsterdam	100	100	106	113	118

(<http://buurtcijfers.eenveiligamsterdam.nl/veiligheidsindex>, 2008)

Burgerproject casestudy	Bijbehorende buurtcombinaties
Buurtthermometers	Oude Pijp en Diamantbuurt
Buurtouders	Spaarndammer-en Zeeheldenbuurt
Connect Initiatieven	Landlust en Erasmuspark en Kolenkit
Denktank	Osdorp Oost
Veiligheidsschouw	Burgwallen Oude Zijde en Nieuwmarkt/Lastage
Anti-inbraakproject	Buitenveldert West

Bijlage 5: Subjectieve veiligheidsindex buurtcombinaties



Subjectieve veiligheidsindex	2003	2004	2005	2006	2007
Oude Pijp	93	84	79	68	73
Diamantbuurt	97	90	93	65	67
Spaarndammer- en Zeeheldenbuurt	81	81	75	69	67
Landlust	107	83	78	70	80
Erasmuspark	126	123	83	72	87
Kolenkit	116	106	84	101	89
Osdorp Oost	107	102	91	67	102
Burgwallen Oude Zijde	168	143	128	123	104
Nieuwmarkt/Lastage	123	111	106	103	81
Buitenveldert West	107	85	67	72	70
Amsterdam	100	93	81	76	78

(<http://buurtcijfers.eenveiligamsterdam.nl/veiligheidsindex>, 2008)

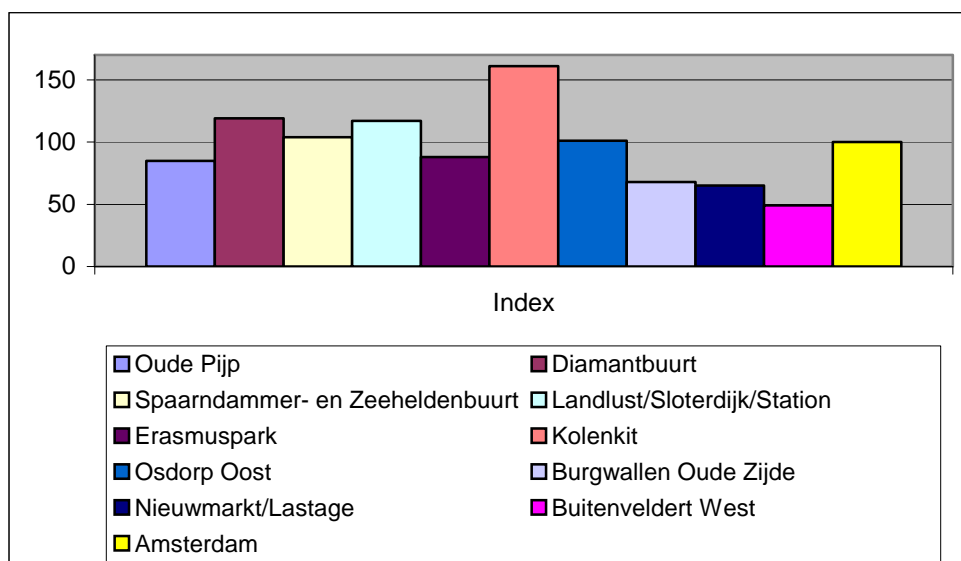
Burgerproject casestudy	Bijbehorende buurtcombinaties
Buurtthermometers	Oude Pijp en Diamantbuurt
Buurtouders	Spaarndammer-en Zeeheldenbuurt
Connect Initiatieven	Landlust en Erasmuspark en Kolenkit
Denktank	Osdorp Oost
Veiligheidsschouw	Burgwallen Oude Zijde en Nieuwmarkt/Lastage
Anti inbraakproject	Buitenveldert West

Bijlage 6 Criminogeniteitsindex (Boutellier e.a., 2008)

In 2008 ontwikkelden Boutellier, Scholte en Heijnen een criminogeniteitsmonitor voor Amsterdam. Door op basis van wetenschappelijke inzichten een grote hoeveelheid risicofactoren te verzamelen en vervolgens statistisch te testen op samenhang met probleemgedrag uit de onveiligheidsindex, werden uiteindelijk negentien risicofactoren⁸² gevonden, waarmee per stadsdeel en buurtcombinatie een criminogeniteitsbeeld gemaakt werd (Boutellier e.a., 2008: 10). De criminogeniteitsindex geeft een gemiddelde van alle verschillende risicofactoren weer. Deze geeft een indicatie van de situatie met betrekking tot risicofactoren in de buurtcombinatie ten opzichte van gemiddelde cijfers op stadsniveau.

Een drietal risicofactoren werden niet in deze berekening betrokken, omdat de cijfers niet op buurtcombinatie niveau beschikbaar waren. Het gaat respectievelijk om prevalentie drugsverslaafden, schoollozen en laagopgeleide ouders (Boutellier e.a., 2008:24-26). Dit veroorzaakt voor de buurtcombinaties Burgwalen Oude Zijde en Nieuwmarkt/Lastage een vertekend beeld, omdat hier juist de risicofactor drugsverslaafden een grote rol speelt.

⁸² De risicofactoren uit de criminogeniteitsmonitor zijn: mannen, adolescenten en jongvolwassenen, niet-westerse allochtonen, minderjarige criminelen, capaciteitsbeperkingen, dragen van slag-en steekwapens, vuurwapenbezit, drugsverslaafden, scheidingen, één-ouder gezinnen, laagopgeleide ouders, gebrek aan betrokkenheid bij school, schoollozen, werkloosheid, armoede, krappe behuizing, fysieke verloedering van de woonomgeving, gebrek aan lokale organisatie en cohesie en verkrijgbaarheid van softdrugs (Boutellier e.a., 2008).



Criminogeniteitsindex	Index
Oude Pijp	85
Diamantbuurt	119
Spaarndammer- en Zeeheldenbuurt	104
Landlust/Sloterdijk/Station	117
Erasmuspark	88
Kolenkit	161
Osdorp Oost	101
Burgwallen Oude Zijde	68
Nieuwmarkt/Lastage	65
Buitenveldert West	49
Amsterdam	100

Literatuurlijst

Becker, J. (2005). Het burgerschap in troonredes, 1945-2005. In Dekker, P. en Hart, J. de (Eds.), *De goede burger, tien beschouwingen over een morele categorie* (pp. 59-68). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Beek, F. van (2006). *Op de grens tussen bemoeizucht en zorg: rapportage van het onderzoek naar Eigen-kracht conferenties in Overijssel en de verhouding van Eigen Kracht tot de Wet op de Jeugdzorg*. Overijssel: WESP jeugdzorg.

Bentayab, B. & Kalkan, L. (2007). *Burger aan het roer: Amsterdamse ambtenaren en zelfregulering*. Amsterdam: NICIS.

Blokland, T. (2008). *De dynamiek van bewonersparticipatie in stadswijken: lezing ten behoeve van het KennisNetwerk Amsterdam*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Boers, J. (2008). *Angst en Vertrouwen: het effect van positieve en negatieve factoren op veiligheidsbeleving*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Boutellier, J.C.J. (2005). *Meer dan veilig: Over bestuur, bescherming en burgerschap: Rede aanvaarding leeropdracht politie en veiligheidsstudies*, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

Boutellier, J.C.J. (2007). *Nodale orde: veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Inaugurele rede bij de aanvaarding van de Frans Denkers leerstoel Veiligheid en Burgerschap aan de Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Boutellier, J.C.J., Scholte, R.D. & Heijnen, M. (2008). *Criminogeniteitsbeeld Amsterdam 2008*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Boutellier, H. & Steden, R. van (2006). *Onderzoeksprogramma veiligheid & burgerschap*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Dekker, P. & Hart, J. de (2005). *De goede burger, tien beschouwingen over een morele categorie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dixhoorn, A. van (2005). Goed burgerlijk leven in de Nederlandse Republiek. In Dekker, P. en Hart, J. de (Eds.), *De goede burger, tien beschouwingen over een morele categorie* (pp.20-31). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dupont, B. (2006). Mapping security networks: from metaphorical concept to empirical model. In J. Fleming & J. Wood (Eds.), *Fighting crime together* (pp. 35-59). Sydney: UNSW Press.

Gemert, F. van (2002). 'Marokkaanse buurtvaders blokkeren integratie'. *Socialisme en Democratie*, 7/8, 56-64.

Haas, N., Keijser, J. de & Vanderveen, G. (2007). 'Steun voor eigenrichting, invloed van ernst van de aanleiding en mate van planning, een experiment'. *Tijdschrift voor Criminologie*, 49 (1), 45-56.

Hageman, H. (2008). *Tussen controle en vertrouwen; een case-study naar de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt*. Amsterdam: Leerstoel Veiligheid en Burgerschap, Dynamics of Governance, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam.

Hazeu, C.A., Boonstra, N.G.J., Jager-Vreugdenhil, M. & Winsemius, P. (2005). *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland Anno 2004: analyse van een veldonderzoek van 28 casussen*. Den Haag: WRR.

Hurenkamp, M., Tonkens, E. & Duyvendak, J.W. (2006). *Wat burgers bezielt, een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, NICIS.

Ince, D. (2006). *Effectieve jeugdinterventies: Marokkaanse buurtvaders*. Utrecht: databank effectieve jeugdinterventies, NIZW Jeugd.

Jong, J.D. de & Haan, W. de. (2000). 'Buurtvaders - sociale controle, solidariteit en burgerlijke verantwoordelijkheid in de Ma-

rokkaanse gemeenschap'. *Tijdschrift voor criminologie*, 42 (4), 383-393.

Ponsaers, P. & Moor, L.G., (2007). *Reassurance policing, concepten en receptie*. Brussel: Politeia.

Risselada, A. (2007). *Vooruitkomen en/of verbinden in Nieuw West: een empirisch onderzoek naar het beleid en de bewoners in het herstructureringsgebied Meer en Oever*. Amsterdam: bachelorscriptie stadssociologie.

Schinkel, W. (2007). 'Tegen actief burgerschap', *Justitiële verkenningen*, 33 (8).

Scholte, R.D. (2008). Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten. In Boutellier, H. en Steden, R. (Eds.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving* (pp. 223-242). Den Haag: Boom juridische uitgevers.

Skogan, W.G. (1998). Community Participation and Community Policing. In Jean-Paul Brodeur, *How to Recognize Good Policing* (pp. 88-106) Thousand Oaks: Sage Publications.

Skogan, W.G. (2003). Community Partnerships and Problem Solving in Chicago. Grenoble: Conferentie "Policing in Europe and the US: Comparative Perspectives" gehouden in het "Institut d'Etudes Politiques", Universiteit van Grenoble.

Spierenburg, P. (2007). Apegatjes achtervolgers: sociale controle tussen verschuivende geweldsdrempels en veranderende noties van privacy. In Bunt, H. van de, Spierburg, P. & Swaaningen, R. van, *Drie perspectieven op sociale controle* (pp. 67-112). De Haag: Boom Juridische uitgevers.

Steden, R. van & Hageman, H. (2008). Vervagend blauw: Over politiefamilies, controle en vertrouwen. In Boutellier, H. en Steden, R., *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving* (pp. 199-222). Den Haag: Boom juridische uitgevers.

Steden, R. van (2007). *Onderzoeksvorstel pluriforme politie-functie; een onderzoek naar de regierol van de overheid in een sterk veranderend veiligheidsveld*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Stokkom, B. van (2008). Bange burgers, doortastende dienstverleners. Voorbij de retoriek van burgerschap en zelfredzaamheid. In Boutellier, H. & Steden, R. van, *Veiligheid en Burgerschap in een netwerksamenleving* (pp.267-290). Den Haag: Boom juridische uitgevers.

Terpstra, J. (2008). Burgers in veiligheid. Lokale netwerken en buurtcoalities. In Boutellier, H. & Steden, R. van, *Veiligheid en Burgerschap in een netwerksamenleving* (pp. 243-266). Den Haag: Boom juridische uitgevers.

Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Twente: Politie en Wetenschap, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken Universiteit Twente.

Veldheer, V. (2005). Deugdzaam staatsburgerschap: de negentiende eeuw. In Dekker, P. & Hart, J. de, *De goede burger, tien beschouwingen over een morele categorie* (pp. 33-42). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

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

Beleidsstukken

Aling, R. (2001). *Conceptplan: het buurtouderproject Westerpark*. Amsterdam: Stichting Welzijn Westerpark.

Aling, R. (2003). *Evaluatie BuurtOuderProject Westerpark 2002*. Amsterdam: Stichting Welzijn Westerpark.

BC&O advies (2003). *Gouden straatregelproject Spaarndammerbuurt*. Amsterdam: BC&O advies.

Buurtbeheer, Stichting Welzijn Westerpark (2003). *Evaluatie buurtouderproject Westerpark 2003*. Amsterdam: Stichting Welzijn Westerpark.

College van burgemeester en wethouders gemeente Amsterdam (2006). *Mensen maken Amsterdam: programma akkoord 2006-2010*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.

College van burgemeester en wethouders gemeente Amsterdam (2005). *Wat Amsterdam beweegt: sociaal structuurplan Amsterdam 2004-2015. samenvatting*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.

Dienst Onderzoek en Statistiek (2007). *Amsterdam in cijfers 2007*. Amsterdam: stadsdrukkerij Amsterdam N.V.

Directie Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam (2007). *Actieplan 2007, veiligheidsplan Amsterdam 2007-2010; een veilig Amsterdam. Samen zorgen we ervoor*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.

Directie Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam (2006). *Toezicht en handhaving bij jeugdoverlast: aanpak overlast jeugdgroepen. Instrumentarium bestuur, politie en OM, 2006-2010*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.

Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling gemeente Amsterdam (jaartal onbekend). *Inburgeren. Een ander woord voor meedoen, informatiefolder*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2006). *Bestuursakkoord stad en stadsdelen 2006-2010*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.

Gorissen, C. (2007). *Bewoners actief in de vroegsignalering van jongerenoverlast en intolerantie in Oud Zuid: het instrument Buurthermometers na één jaar geëvalueerd*. Amsterdam: stadsdeel Oud-Zuid, gemeente Amsterdam.

Hoffschulte, C. (2007). *Trendrapport Amsterdamse Binnenstad 2007*. Amsterdam: stadsdeel Centrum, gemeente Amsterdam.

Kennisnetwerk Amsterdam, *Amsterdams burgerschap, stadsetiquette en straatregels in de praktijk, verslag bijéénkomst 26 mei 2004*. Amsterdam: Kennisnetwerk Amsterdam.

Lagendijk, E. & Bürman (2007). *De gemeente, burgerinitiatieven en de ongebonden vrijwilliger*. Den Haag: Commissie vrijwilligersbeleid.

Mierlo, R. van (2007). *Projectbeschrijving veiligheidsschouwen in kleur*. Amsterdam: stadsdeel Centrum, gemeente Amsterdam.

Ministerie van Algemene Zaken (2007). *Samen werken, samen leven. Beleidsprogramma kabinet Balkenende IV 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

Raad van Hoofdcommissarissen, projectgroep visie op de politiefunctie (2005). *Politie in ontwikkeling; visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.

Regionale beheersdriehoek politieregio Amsterdam-Amstelland (2006). *Regionaal veiligheidsplan 2007-2010, concept d.d. 13 november 2006*. Amsterdam: Regionale beheersdriehoek.

Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, kwaliteitsbureau politie (2007). *Auditrapportage Politie Amsterdam-Amstelland*. Amsterdam: politie Amsterdam-Amstelland.

Stadsdeel Bos en Lommer (2008). *Bouwen aan een veilig thuis: actieprogramma veiligheid Bos en Lommer 2008-2010.*, Amsterdam: stadsdeel Bos en Lommer, gemeente Amsterdam.

Stadsdeel Bos en Lommer (2008a). *Concept begroting 2008*. Amsterdam: stadsdeel Bos en Lommer, gemeente Amsterdam.

Stadsdeel Centrum (2006). *Veiligheidsschouwen in kleur: overlast terugdringen door kleur te bekennen. Voorlichtingsfolder*. Amsterdam: stadsdeel centrum, gemeente Amsterdam.

Stadsdeel Zuideramstel (2005) *Actieplan wijkveiligheid 2005 – 2006*. Amsterdam: stadsdeel Zuideramstel, gemeente Amsterdam.

Strategische beleidsgroep gebiedsgebonden politie (2008), *Meerstromenland, samenwerking tussen politie, burgers en bedrijven, conceptvisie*. Amsterdam: strategische beleidsgroep gebiedsgebonden politie.

Subdriehoek Amsterdam-Centrum (2006) *Veiligheidsplan Centrum 2007-2010*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.

Welten, drs. B.J.A.M. (2007). *Kaderbrief 2008*. Amsterdam: politie Amsterdam-Amstelland.

Westerhof, J. (2006), *Evaluatie Buurtouderproject*. Amsterdam: Buurtbeheer, Stichting Ijsterk.

Zuylen, J. van (2007). *Help! Een burger initiatief*. InAxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken, april 2007.

Media

Amstelveens Nieuwsblad, “*Langdurige, structurele overlast hangjongeren*”, Amstelveen, 9 januari 2007.

Denktank Meer en Oever, “*Nieuwsbrief van bewoners, voor bewoners van: het Bastion, de Schutterstoren en 't Waterfort.*” nrs. 1 t/m 6, november 2007 t/m mei 2008.

Korpskrant regiopolitie Amsterdam-Amstelland, “*Minder overlast in Zuidoost dankzij portiekportiers*”, Amsterdam, 16 oktober 2007.

Korpskrant regiopolitie Amsterdam-Amstelland, “*Korps adviseert LAKS over staking*”, Amsterdam, 29 november 2007.

Meershoek, P., “*Burgerinitiatief kwijnt weg*”, Parool, Amsterdam, 5 april 2008.

Parool, “*Geen eerlijke kans voor kwispelroute*”, Amsterdam, 5 april 2008.

Salomons, A., “*De lastige jongens regelen het zelf*”, Parool, Amsterdam, 13 november 2007.

Salomons, A., “*Vaders uit Bos en Lommer in actie tegen overlast*”, Parool, Amsterdam, 27 oktober 2007.

Spijkerman, C., *“Met die jas aan ben ik een ander; leerlingen houden zelf, als schoolwacht, toezicht in de pauzes”*, Trouw, 10 maart 2008.

Internet

www.amsterdamsinitiatief.nl, geraadpleegd op 21 april 2008.

www.amsterdam.nl, geraadpleegd op 21 april 2008.

<http://buurtcijfers.eenveiligamsterdam.nl/veiligheidsindex>, geraadpleegd op 19 juni 2008.

www.connectinitiatieven.nl, geraadpleegd december 2007.

www.debakkerij.org, geraadpleegd op 18 december 2007.

www.diversityjoy.nl, geraadpleegd december 2007.

www.enip.nl, geraadpleegd september 2008.

www.stichtingkaram.nl, geraadpleegd december 2007 en september 2008.

www.osdorp.amsterdam.nl, geraadpleegd op 13 mei 2008.

www.oudestadt.nl, geraadpleegd op 6 augustus 2008.

www.politie-amsterdam-amstelland.nl, geraadpleegd op 02 juni 2008.

www.smartmoves.nl, geraadpleegd op 18 december 2007.

www.steunfondsamsterdam.nl, geraadpleegd op 19 juni 2008.

www.vrouwenvaart.nl, geraadpleegd op 4 augustus 2008.