

Burgerparticipatie in veiligheid

Lezing dr. Ronald van Steden

Dames en heren,

In 2013 brak koning Willem-Alexander een lans voor de zogeheten 'participatiemaatschappij'. Burgers moeten meer verantwoordelijkheid nemen voor hun naasten en voor hun lokale leefomgeving. Meestal denken we dan aan – bijvoorbeeld – mantelzorg, of aan een gemeenschappelijke moestuin. Toch zijn burgers ook steeds vaker actief op het terrein van veiligheid; de preventie van criminaliteit en overlast meer in het bijzonder. We zien tegenwoordig een ware hausse aan Whatsapp-preventiegroepen: burgers informeren elkaar via smartphones over verdachte situaties, houden zo een oogje in het zeil en bellen de politie, indien nodig. Inmiddels zijn er 6.500 van deze Whatsapp-groepen in Nederland actief. Ook vormen burgers buurtwachten, zijn zij betrokken bij lokale besluitvorming over veiligheid en nemen zij gezamenlijk maatregelen door bijvoorbeeld camera's op te hangen. Veiligheid als kerntaak van de overheid is in toenemende mate een gedeelde verantwoordelijkheid in de samenleving.

Helemaal nieuw is de bemoeienis van burgers met veiligheid niet. Sterker nog, burgerwachten zijn ouder dan de politie zelf. Iedereen kent het schilderij *De Nachtwacht* van Rembrandt. Hierop zien we een schutterij – inderdaad een soort buurtwacht of burgerwacht – die de openbare orde in Amsterdam handhaafde, ver voordat er nog maar sprake was van een modern politieapparaat zoals we dat nu kennen. Waarom zijn die schutterijen ooit verdwenen? Dat is een heel historisch verhaal, waar ik niet ten volle op in kan gaan. In ieder geval kunnen we constateren dat hun gedrag niet geheel onproblematisch was. Openbare dronkenschap, ongeoorloofd schieten, corruptie – ik noem maar enkele misstanden. Zoals gezegd is tegenwoordig de 'participatiemaatschappij' een populair begrip, maar we moeten echt niet te romantisch doen over burgerschap en gemeenschapszin. Zeker niet als het om veiligheid en criminaliteitspreventie gaat. Wat is eigenlijk het soort burgerparticipatie dat we willen, waar het gaat om veiligheid?

Meestal wordt het bestrijden van criminaliteit en overlast uitgelegd in juridische termen. Het gaat dan om toezicht, controle, handhaving en risicobeheersing. Dat zien we ook sterk terug bij buurtwachten die een oogje in het zeil houden, inbraken proberen te voorkomen en, indien nodig, verdachten op heterdaad willen aanhouden. Eigenrichting – het recht in eigen hand nemen – ligt dan op de loer. Officiële cijfers over hoe vaak dit in Nederland voorkomt, zijn er niet. Zoals het er nu naar uitziet slaan actieve burgers gelukkig niet massaal vermeende inbrekers of andere verdachte personen in elkaar. Toch is eigenrichting niet denkbeeldig. Er lijkt meer politieke en maatschappelijke steun te ontstaan voor bijvoorbeeld een juweliersvrouw die twee overvallers doodschoot. Ook verschenen er berichten in de media over een buurtwacht die over een helikopter beschikte en waren er schermutselingen rond asielzoekerscentra. Daarnaast deden politici ferme uitspraken. Denk bijvoorbeeld aan Fred Teeven die de dood van een betrapte inbreker afdeed als 'het risico van zijn vak'.

Kijken we van wat meer afstand naar de opkomst van burgerparticipatie bij de preventie van criminaliteit en overlast dan valt het volgende op: veiligheid is over de jaren tot een groot politiek en maatschappelijk thema uitgegroeid. Tegelijk daalde geregistreerde criminaliteit fors. In 2015 lagen de cijfers zelfs 40 procent lager dan tien jaar eerder. Dit geldt voor geweld, vandalisme en andere vermogensmisdrijven. De daling kan niet enkel worden toegeschreven aan afnemende aangiftebereidheid en doet zich ook buiten Nederland voor. Criminologen spreken over een *crime drop* in de gehele westerse wereld. Tevens is het niet zo dat mensen zich veel onveilig zijn gaan voelen. In 2016 voelde 16 procent van de bevolking zich 'wel eens' onveilig in de eigen buurt. En 35 procent voelde zich in meer algemene zin 'wel eens' onveilig. Het aantal burgers dat zich 'vaak' onveilig voelt, komt niet boven de 5 procent. Deze cijfers zijn zelfs iets beter dan voorgaande jaren. Dus hoewel politici en journalisten soms anders suggereren, gaat het niet zo slecht met traditionele vormen van criminaliteit en onveiligheidsgevoelens. Georganiseerde misdaad en *cybercrime* zijn weer een ander verhaal. Ik laat dat verhaal hier terzijde, omdat de vormen van burgerparticipatie waar ik over spreek zich meestal bezighouden met minder zware vormen van criminaliteit.

Wat maakt dan wel dat veiligheid zo'n groot thema is? Sociologen en filosofen wijzen op tenminste twee grote ontwikkelingen: individualisering en globalisering. Individualisering houdt in dat mensen autonomer worden bij het inrichten van hun leven. De betekenis van bijvoorbeeld ideologieën, politieke partijen en kerken voor hoe iemand zijn leven vormgeeft, neemt af. Dat geeft veel vrijheid, maar kan ook onzekerheid met zich mee brengen. Er wordt tegenwoordig dan ook veel gesproken over identiteit: 'wie ben ik?', 'wie zijn wij?' en 'wat bindt ons?' Daarnaast kan een grote nadruk op vrijheid hufterigheid veroorzaken. 'Wie legt mij nog een strobreed in de weg?' Dat maakt mensen onbehagelijk en bang over het gedrag van de ander, zeker als die een grote mond heeft. Gekoppeld aan buurtwachten: zij moeten geen ongewenst gedrag gaan vertonen, bijvoorbeeld doordat leden enkel hun eigen belangen voorop stellen en andere maatschappelijke groepen gaan stigmatiseren of uitsluiten.

Globalisering verwijst naar het vervagen van nationale grenzen. Ook dat levert veel vrijheid op. Maar er is meteen een keerzijde. Migratiestromen zijn momenteel het meest urgente voorbeeld. Er komen grote groepen migranten binnen die voor grote onrust zorgen. Pikken zij onze banen straks niet in, wordt het niet onveiliger, wat betekent dit voor de Nederlandse cultuur? – dat soort vragen. Zo ontstaan er een klimaat van maatschappelijk onbehagen, waarin mensen zich niet enkel zorgen maken over tastbare problemen van inbraken in de buurt, maar ook over abstracte processen van individualisering en globalisering. In zo'n klimaat is burgerparticipatie gericht op veiligheid iets ambivalent. Aan de ene kant is het goed dat burgers samen voor een veilige en leefbare buurt zorgen. Aan de andere kant kunnen onderbuikgevoelens negatieve sentimenten aanwakkeren die groepen burgers uit elkaar drijven. Eigenrichting is hier het meest extreme gevolg van, zeker als mensen vinden dat de overheid en politie te weinig voor hen doen.

Hoe kunnen we hier vanuit een christelijk-sociaal perspectief naar kijken? Opvallend genoeg is er vanuit dit perspectief nog maar weinig over veiligheid nagedacht. Laat ik twee lijnen trekken om die vervolgens aan burgerparticipatie in veiligheidsbeleid te koppelen.

Ten eerste is er naast individualisering en globalisering nog een derde grote maatschappelijke ontwikkeling gaande: secularisering. Daarmee doel ik niet op ontkerkelijking. Bovendien: veel mensen noemen zich nog steeds op allerlei manieren religieus. Wel is de maatschappelijke omgang met veiligheid en risico's sterk veranderd. Bij gebrek aan een transcendente God kunnen we voorspoed, maar ook tegenspoed of ellende niet meer zo makkelijk op de Voorzienigheid schuiven. Mensen zijn dus meer op zichzelf aangewezen. Dit zorgt er wellicht voor er een grotere nadruk op controle en maakbaarheid komen te liggen: we doen er alles aan om het ergste te voorkomen. Ook politici hebben hier een handje van. Er moeten zo veel mogelijk maatregelen worden genomen en als er toch iets mis gaat, doen we er een schepje bovenop. Van veiligheid kun je immers nooit genoeg hebben.

Vanuit christelijk-sociaal perspectief kan deze krampachtige omgang met veiligheid worden bekritiseerd. Vanuit Bijbels perspectief is de wereld ten diepste gebroken en mensen doen nu eenmaal slechte dingen. Dat zette Adam er al toe aan om de bekende appel te plukken. Kwetsbaarheid en schuld zitten de mens nu eenmaal ingebakken en daarmee moeten we leren omgaan. Het helpt dus niet om onszelf tot de tanden toe tegen 'de gevaarlijke ander' te wapen. Sterker nog, alle veiligheidsmaatregelen die worden genomen brengen (onbedoeld) negatieve effecten en nieuwe risico's met zich mee. Neem het veelbesproken etnisch profileren door de politie om verdachte minderheden te controleren, zonder dat hier een aanwijsbare reden voor is. Deze strategie zou de veiligheid moeten bevorderen, maar leidt vooral tot maatschappelijke polarisatie die het imago van de politie schaadt en niet effectief bijdraagt aan de bestrijding van criminaliteit.

Dit brengt me, ten tweede, bij het volgende: het lijkt me niet verstandig om de politie af te schaffen of onze verzekeringen af te zeggen. Criminaliteit gaat niet weg en daar moet de overheid ferm tegen optreden. Ook zit ongeluk altijd in een klein hoekje. Waar het me wel omgaat is dat we vanuit christelijk-sociaal perspectief een iets milder geluid over veiligheid en criminaliteit moeten laten horen – zeker als het zo slecht nog niet gaat met geregistreerde misdaadcijfers. Veiligheid is namelijk niet alleen een juridisch begrip dat gaat over handhaving, controle en repressie. Veiligheid is ook een sociaal goed dat betrekking heeft op vertrouwen, gemeenschap en sociale samenhang. Mensen voelen zich niet alleen veilig door de afwezigheid van criminaliteit en overlast. Zij voelen zich ook veilig, omdat ze onderdeel zijn van een gemeenschap, ze ergens geborgen zijn en een *sense of belonging* ervaren. Veiligheid heeft ten diepste dus te maken met sociale binding en verbinding.

Wat betekent dit voor veiligheid en burgerparticipatie? Ik verwees al een aantal keer naar mijn ambivalente gevoelens over de populariteit van buurtwachten en buurtpreventieteams binnen de context van maatschappelijke onzekerheid en maatschappelijk onbehagen. Dit soort burgerinitiatieven zit vooral in de modus van toezicht, handhaving en controle. Natuurlijk is het goed als mensen letten op elkaar, maar dat moet niet doorschieten in eigenrichting of maatschappelijke polarisatie. Vervolgens is het de vraag of er ook burgerparticipatie bestaat die positief bijdraagt aan veiligheid, maar dan vanuit vertrouwen en verbondenheid. Er zijn zeker projecten aan te wijzen. Concreet kunnen we denken aan het stimuleren van herstelrecht, *mediation* en andere alternatieve vormen van conflictbemiddeling. Deze initiatieven laten bemoedigende uitkomsten zien bij het weer op de rails krijgen van gebroken relaties in de nasleep van conflicten. Daders en slachtoffers raken met elkaar in gesprek, er kunnen excuses worden aangeboden en misschien volgt er (financiële) genoegdoening. Idealiter kunnen beide partijen daarna weer min of meer met een schone lei verder. Of neem Stichting Exodus, die ex-gedetineerden werk, een woning en een wederhelft (sociale contacten) aanbiedt, waardoor zij beter re-integreren en minder gevoelig zijn voor recidive.

Vanuit een wat milder, hoopvol en sociaal betrokken christelijk-sociaal perspectief zou er wat mij betreft meer maatschappelijke aandacht en politieke steun naar herstelrecht, *mediation* en vrijwilligers in de reclassering mogen gaan. Anders dan bij spectaculaire burgerwachten hoor je hier een stuk minder over, terwijl dit soort projecten onmiskenbaar positief bijdragen aan een veilige samenleving. Misschien wel positiever dan genoemde burgerwachten. We kunnen dus steviger nadenken over hoe veiligheid in verbondenheid te versterken. Daar zou ik vanmiddag dan ook graag verder over doorpraten.

Hierbij wil ik tot besluit opmerken dat verbondenheid geen soft streven is. Conflictbemiddeling hoeft niet te slagen, burgers kunnen ruzie krijgen en een ex-gedetineerde kan ondanks alle goede zorg toch weer in oude criminele gewoonten terugvallen. Er zullen tegenslagen zijn. Het hele leven bestaat uit risico nemen en dat is ook goed. Lees bijvoorbeeld de Nieuwtestamentische parabel over een meester die zijn dienaren talenten of ponden meegeeft. Uiteindelijk worden de mannen die risico nemen, gaan handeldrijven en bijverdienen hoger aangeslagen dan die ene bange dienaar wiens angst voor de meester zo groot is dat hij niets onderneemt. Voor veiligheid zorgen blijft altijd hard werken.

Dr. Ronald van Steden is politicoloog en werkzaam als universitair hoofddocent aan de afdeling bestuurswetenschap & politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. Zijn onderzoek bevindt zich op het terrein van veiligheid en burgerschap. In 2014 heeft hij tijdens zijn sabbatical onderzoek gedaan naar het fenomeen 'Street Pastors', in Cardiff, Groot-Brittannië.