

# Burgers als preventieve guardians

HENK ELFFERS<sup>a</sup>



Panopticon, 33 (6), 501-505  
© 2012 MAKLU | ISSN 0771-1409 | NOVEMBER 2012

- <sup>a</sup> Senior-onderzoeker, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), Amsterdam en Hoogleraar empirische bestudering van de strafrechtpleging, Afdeling Strafrecht en Criminologie, Vrije Universiteit Amsterdam (Corresp.: HELFFERS@NSCR.NL).

Criminaliteitsbestrijding en veiligheidszorg is niet meer alleen een zaak van de politie. Dat standpunt kunnen we inmiddels wel als een idee *reçue* beschouwen. Oorspronkelijk werd bij deze slogan dan vooral gedacht aan een rol voor de private beveiliging (een greep uit de literatuur van wie aan de receptie van dat idee hebben bijgedragen: SHEARING & STENNING, 1983; HOOGENBOOM, 1994; COOLS, 2002; JOHNSTON & SHEARING, 2003), en inmiddels wordt regelmatig aangehaald dat het aantal beveiligers in particuliere dienst inmiddels groter is dan het aantal politieagenten (MEERSHOEK en HOOGENBOOM, 2012). Ook de gedachte dat “de politie het niet alleen kan” is algemeen aanvaard. JOHNSTON en SHEARING zijn warme pleitbezorgers van de gedachte dat veiligheidszorg inmiddels geen monopolie van de politie meer is. Terzijde, ik heb in die uitdrukking altijd wel enige moeite met het woordje “inmiddels”, omdat de gedachte dat de veiligheidszorg ooit wèl een monopolie van de politie zou zijn geweest mij als kennelijk onjuist voorkomt. Auteurs zoals JOHNSON en SHEARING of BOUTELLIER maken nogal werk van het in hun ogen “nieuwe” aan het afbrokkelen van dat monopolie, en menen dat de laatste decennia vooral gekenmerkt worden door het opkomen van een netwerkachtige structuur van veiligheidszorg, waarbij vele “spelers” elk hun steentje bijdragen (vergelijk ook ROZEMOND, 2010:161). Maar dit alles terzijde.

Behalve de gedachte dat de veiligheidszorg in al of niet toenemende mate aan andere functionarissen (publiek zowel als privaat) dan de politie is toevertrouwd en door hen wordt uitgeoefend, is er óók sprake van een beroep op individuele burgers om een deel van die taken op zich te nemen of minstens de politie te helpen bij het uitoefenen van hun criminaliteit en overlast bestrijdende functie. Óók die gedachte is al behoorlijk lang op het toneel (zie bijvoorbeeld: CRAWFORD, 1997; TERPSTRA 2004) en er zijn, zowel in Nederland als in België diverse initiatieven om de burger bij het politiewerk te betrekken. Men denke in België aan de buurtinformatienetwerken (BIN), geregeld in een Omzendbrief van 2010, en in Nederland aan een gelijkaardig initiatief, Burgernet. Beide schema’s schakelen erbij aangesloten burgers in, doordat hen gevraagd wordt om uit te kijken naar bepaalde mensen en gebeurtenissen, op grond van een signalement dat de politie doorgeeft. Het zijn, voor het grootste deel, daarmee schema’s die de politie proberen te helpen *nadat* een (al of niet gelukt) misdrijf of ordeprobleem zich heeft voorgedaan. Het zijn in die zin dus hulpmiddelen ‘achteraf’, men hoopt met behulp van de opmerkzaamheid of getuigenis van burgers de dader in het vizier te krijgen, hem in te rekenen, het bewijs rond te krijgen, hem te dagvaarden, en uiteindelijk te bestraffen. In het algemeen schijnt

in ieder geval de politie wel enthousiast over deze burgerhulp, hoewel methodologisch zuivere evaluatie van zulke hulp schaars is: evaluatiestudies zijn niet zo erg optimistisch (CORNELISSEN & FERWERDA, 2010). Een bijzondere vorm van dit soort burtgerhulp is die welke bestaat uit het via de TV uitzenden van oproepen aan het publiek voor hulp in concrete gevallen. In Nederland is dat bijvoorbeeld het programma “Opsporing Verzocht”, waarover VAN ERP, WEBBINK & VAN GASTEL (2012) experimenteel aantoonde dat het een bijdrage aan de opsporing biedt. Ook de opsporingsverzoeken die bijvoorbeeld op de website van de Belgische federale politie verschijnen ([www.polfed-fedpol.be](http://www.polfed-fedpol.be)) kan men als zulke verzoeken om burgerhulp zien.

Hulp achteraf is eigenlijk niet de meest logische aanpak van het inzetten van burgers, in hun veronderstelde rol van ogen en oren van de politie. Het kwaad is immers al geschied, hoogstens kan men, met een strafrechtelijke aanpak, het gedane onrecht vergelden. Het zou eigenlijk veel logischer zijn ons te oriënteren op de inzet van burgers vóóraf, dus voordat een geval van criminaliteit zich voordoet. In het navolgende zal ik de mogelijkheden daartoe verkennen.

## **ROUTINE-ACTIVITEITENBENADERING EN GUARDIANSHIP**

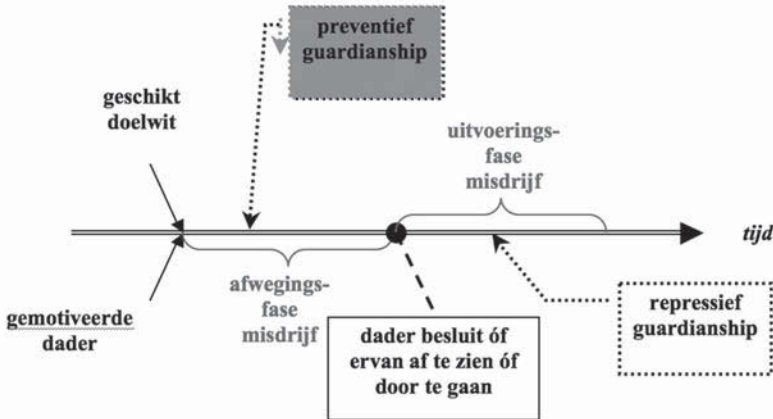
Uit de van COHEN en FELSON afkomstige routine-activiteitenbenadering stamt het bekende maxime dat een misdrijf dan en slechts dan plaatsvindt waar een gemotiveerde dader een aantrekkelijk doelwit tegenkomt terwijl er geen adequaat toezicht aanwezig is (a motivated offender – a suitable target – no capable guardian). De omkering van deze stelling is minstens zo interessant: een misdrijf blijft achterwege als er wél adequaat toezicht is (en uiteraard ook wanneer er geen doelwit of geen dader in de buurt is). Het is hier dat we ons over de inzet van burgers als adequate toezichthouders moeten buigen, want wie bij adequaat toezicht alleen aan de politie denkt moet zijn blik verruimen: iedereen kan als adequaat toezichthouder, als *guardian* optreden. Het interessante aan de dader-doelwit-toezicht-constellatie is dat het zelfs helemaal niet nodig is dat een guardian zich bewust is van zijn rol als guardian: de meeste daders zullen immers niet in het volle zicht van een toeschouwer hun misdrijven uitvoeren, om de eenvoudige reden dat ze de consequenties van het gezien worden schuwen. Die wellicht nietsvermoedende potentiële guardian zou immers ofwel zelf kunnen optreden, of de formele guardians (bewakers, politie) waarschuwen. In de woorden van FELSON: “om geen slachtoffer te worden van een inbraak ben je beter af als je tegenover een bejaardenhuis woont, dan tegenover een politiebureau” (vergelijk ook FELSON, 1995).

## **GUARDIANSHIP-IN-ACTION**

REYNALD (2009, 2011) heeft een klassering van de mate van guardianship gegeven in haar “guardianship-in-action-theorie”: zij onderscheidt de stadia van *aanwezigheid* – *actief monitoren* – *interventie*. Wie niet aanwezig is, kan geen toezicht uitoefenen (wat nog niet betekent dat een potentiële dader niet bevreesd kan zijn dat iemand aanwezig zou kunnen zijn), als iemand aanwezig is zegt dat nog niet dat hij ook actief oplet (maar voor een potentiële dader valt lastig na te gaan of een eventueel aanwezige burger werkelijk monitort), en tenslotte als een aanwezige, monitorende burger bemerkt dat zich iets aan het afspelen is dat mogelijk een misdrijf oplevert, dan kan hij al of niet interveniëren, hetzij door zelf in te grijpen (“wat moet dat daar”), hetzij door de autoriteiten te waarschuwen. Er is sprake van een ontwikkeling in de tijd, wat betreft het uitoefenen van guardianship, van een preventieve naar een ingrijpende vorm, die parallel loopt met de beslissing

van een potentiële dader om zijn voornemens om een misdrijf te begaan, gegeven de beschikbaarheid van een aantrekkelijk doelwit, al of niet tot uitvoering te brengen, mede op grond van zijn perceptie van het niveau van guardianship.

VAN BAVEL en ELFFERS (in print; vergelijk ook HOLLIS-PEEL e.a. 2012) hebben dit schematisch weergegeven als volgt:



## STIMULEREN VAN PREVENTIEF GUARDIANSHIP

Waar BIN en Burgernet zich expliciet richten op de fase van het repressief guardianship, dus achteraf, wil ik een lans breken voor de mogelijkheid om burgers te stimuleren hun preventief guardianship, vooraf uit te oefenen, en op die manier bij te dragen aan het voorkómen van misdaad.

Dit is daarom zo'n kansrijke optie omdat uit onderzoek blijkt dat vooral al de loutere aanwezigheid van potentiële guardians wellicht de belangrijkste bijdrage is aan het tegengaan van een misdrijf. In een veldstudie in Den Haag toonde REYNALD (2009) aan dat in straatsegmenten waar observatoren bewoners waarnamen véél minder inbraak was voorgekomen dan in segmenten waar dat niet zo was (in een verhouding 5:2). In straatsegmenten waar die aanwezige guardians actief blijf gaven de observatoren in de gaten te houden, was het inbraakniveau nogmaals een factor 2 lager. Dat zijn toch opmerkelijk grote verschillen, zeker ook gezien het feit dat er in het geheel geen politie-inspanning aan te pas komt. Sterker nog, feitelijk interveniëren door de burgers als repressieve guardians had vervolgens nauwelijks additioneel effect. Ter vergelijking, in het bovenaangehaalde onderzoek naar het succes van "Opsporing Verzocht" laten de auteurs – onder zekere condities – een verhoging van de oplossingspercentages door het programma met een factor 1.6 zien, voor een belangrijk deel op grond van intensief politiewerk n.a.v. de binnengekomen tips, terwijl uiteraard lang niet alle misdrijven zich voor zo'n aanpak lenen. Dan zijn de hier gerapporteerde preventiesuccessen uitermate veelbelovend. Interessant is dat de grootste invloed schijnt uit te gaan van blote aanwezigheid, zonder dat guardians blijf geven van het voornemen als guardian in te grijpen, ja zelfs zonder dat ze zelf in de gaten hoeven te hebben dat hun aanwezigheid misdrijven voorkomt.

Men kan zich nu afvragen of het mogelijk is van dit mechanisme actief gebruik te maken, door de aanwezigheid van burgers te bevorderen daar waar hun aanwezigheid

tot voorkoming van misdrijven kan leiden. Waar mensen zijn, is het voor een potentiële dader minder aantrekkelijk. Is het mogelijk bezoekersstromen en aanwezigheid te genereren daar waar guardianship het meest nodig is? REYNALDS studie (2009, 2011) gaat over woninginbraak, en we kunnen op grond van haar resultaten veronderstellen dat thuisblijven helpt tegen inbraak, zichtbaar thuisblijven nog het meest. Zijn dit soort resultaten ook voor andere misdrijftypen haalbaar? In het Nederlandse politieregio Limburg-Noord is bijvoorbeeld een “hondenuitlaatproject” dat mensen die hun hond uitlaten vraagt hun ogen en oren open te houden en onraad aan de politie te melden, een bijzondere vorm van “neighbourhoodwatch” (en daarmee van repressief guardianship). Als je de baasjes van de honden nu eens daarheen dirigeert (door ontwerp van een aantrekkelijke uitlaatplaats bijvoorbeeld) waar hun aanwezigheid als preventieve guardianship het meest kan bijdragen? Enigszins cynisch: tot de grootste ergernis van buurtbewoners hoort het hondenpoep-probleem (het scoort vaak hoger op de ranglijst van ergernissen dan criminaliteit), maar bovenstaande analyse suggereert dat – in strijd met de Broken Windows Theorie – hondenpoep wel eens een signaal van effectief preventief guardianship kan zijn, een signaal waar potentiële daders wellicht op reageren. Men kan ook denken aan het herontwerpen van looproutes, plaatsing van bushaltes en parkeerautomaten, allemaal mogelijkheden om het verkeer van onbewuste potentiële guardians te leiden.

In ieder geval zou ik willen suggereren dat meer aandacht voor preventief in plaats van repressief guardianship zou kunnen lonen. Ik daag alle criminologen uit in deze richting mee te denken en mee te onderzoeken.

## REFERENTIES

- BAVEL, M. VAN & H. ELFFERS (in print) *Experiments in guardianship research* In: B.C. WELSH, A.A. BRAGA & G.J.N. BRUINSMA (eds.). *Experimental criminology: Prospects for Advancing Science and Public Policy*. New York: Cambridge University Press.
- COOLS, M. (2002). De onderstromen in de private veiligheidszorg. *Panopticon*, 23(2), 134-155.
- COHEN, L.E. & FELSON, M. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588-608.
- CORNELISSENS, A. & H. FERWERDA (2010), *Burgerparticipatie in de opsporing, een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten*. Politie en Wetenschap.
- CRAWFORD, A. (1997). *The local governance of crime. Appeals to community and partnerships*. Oxford: Oxford University Press.
- ERP, J. VAN, F. VAN GASTEL & D. WEBBINK (2012). *Opsporing Verzocht. Een quasi-experimentele studie naar de bijdrage van het programma Opsporing Verzocht aan de oplossing van delicten*. Politiewetenschap 61, Politie en Wetenschap, Apeldoorn/Reed Business, Amsterdam.
- FELSON, M. (1995). Those who discourage crime. In: J.E. ECK & D. WEISBURD (eds.). *Crime and Place: Crime Prevention Studies*, vol. 4. (pp. 53-66). Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- HOLLIS-PEEL, M. E., REYNALD, D., BAVEL, M. VAN, ELFFERS, H., & WELSH, B. C. (2011). Guardianship for crime prevention: A critical review of the literature. *Crime, Law and Social Change*, 56, 53-70.
- HOOGENBOOM, A.B. (1994). *Het politiecomplex. Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*. Arnhem: Gouda Quint.
- JOHNSTON, L. & C. SHEARING (2003). *Governing security. Explorations in policing and justice*. Londen: Routledge.
- MEERSHOEK, A.J.J. & HOOGENBOOM, A.B. (2012). Drieënvijftig tinten grijs. Afnemende verantwoording van en controle op hybride politiewerk. *Justitiële Verkenningen* 2012/5.

- REYNALD, D.M. (2009). Guardianship in action: Developing a new tool for measurement. *Crime Prevention and Community Safety*, 11(1), 1-20.
- REYNALD, D.M. (2011). *Guarding Against Crime. Measuring Guardianship within Routine Activity Theory*. Farnham: Ashgate.
- ROZEMOND, K (2010). De droom van Beccaria. Over het strafrecht en de nodale veiligheidszorg. *Rechtsfilosofie & Rechtstheorie*, (39).
- CLIFFORD D. SHEARING, PHILIP C. STENNING (1983). *Private Security and Private Justice: The Challenge of the 80s: a Review of Policy Issues*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- TERPSTRA, J. (2009). Police, Local Government and Citizens as Participants in Local Safety Networks. In: G. MESKO, M. PAGON, and B. DOBOVSEK (red.). *Policing in Central and Eastern Europe: Dilemmas of Contemporary Criminal Justice*. Faculty of Criminal Justice, University of Maribor, Slovenia.