



Prospective
research

**Hoe kunnen burgers
worden betrokken bij de
evaluatie van veiligheids-
en preventiebeleid? Hoe
kan rekening worden
gehouden met de mening
van burgers bij de
evaluatie van veiligheids-
en
preventieprojecten?**

Kernboodschappen

1

Het onderzoek is gebaseerd op een actie-onderzoeksmethodologie.

2

Het eerste deel van het onderzoek bestaat uit een analyse van de problemen die gepaard gaan met het betrekken van burgers bij de evaluatie van veiligheids- en preventiemaatregelen en een typologische inventaris van ervaringen op dit gebied.

3

Het tweede deel is gebaseerd op een praktische aanpak en het samen met de betrokken actoren opstellen van een methodologische gids voor burgerparticipatie bij de evaluatie van veiligheids- en preventieprojecten.

4

De gids is zo ontworpen dat hij ook in andere sectoren dan het veiligheids- en preventiebeleid kan worden gebruikt.

5

Onze aanbevelingen zijn gericht op samenwerking tussen regionale en lokale overheden op het gebied van participatie en evaluatie en op het benutten van de Brusselse ervaring op het gebied van participatieve democratie.

Inleiding

De belangrijkste onderzoeksvraag heeft tot doel inzicht te verwerven in en een analyse te maken van de problemen die gepaard gaan met burgerparticipatie bij de evaluatie van preventie- en veiligheidsmaatregelen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De gemeentelijke preventiediensten, gesubsidieerd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (via Veilig Brussel), staan symbool voor de strijd tegen de onveiligheid in de steden en zijn de erfgenamen van de eerste veiligheidscontracten die in het begin van de jaren 1990 werden afgesloten.

Ze voeren hun preventietaken uit via tal van zogenaamde lokale diensten (vredeshandhavers, straathoekwerkers, conflictbemiddelaars, schoolbemiddelaars, technische preventieadviseurs enz.) Zodra de eerste contracten in 1992 verschenen, stond de kwestie van de evaluatie ervan centraal voor de subsidiërende overheden, die graag de doeltreffendheid van de gefinancierde projecten wilden beoordelen, met de oprichting enkele jaren later van een ad hoc functie van “interne beoordelaar”.

De gemeenten die deze subsidies ontvangen, zijn verplicht om evaluaties van hun acties en projecten (en zelfs lokale veiligheidsdiagnoses) uit te voeren. Op deze manier wordt evaluatie onderdeel van het DNA van deze diensten.

Dit beleid, dat nu al meer dan 30 jaar bestaat, wordt gekenmerkt door een uitgesproken wens om dichter bij de burgers te staan, in de overtuiging dat ze op die manier adequater kunnen reageren op lokale problemen.

In het Brusselse Gewest wordt burgerparticipatie op lokaal niveau steeds belangrijker, maar op het specifieke gebied van het veiligheids- en preventiebeleid is dit minder het geval.

Dit onderzoek riep ook de vraag op hoe burgers betrokken kunnen worden bij de ontwikkeling van een formatieve evaluatie

Methoden, benaderingen en resultaten

We kozen voor een uitgebreide actie-onderzoeksbenadering om onze vragen te beantwoorden. Eerst hebben we aan de hand van kwalitatieve gegevensverzamelingsmethoden (wetenschappelijke literatuur; documentair onderzoek; een veertigtal individuele semi-directieve interviews met administratieve actoren die belast zijn met participatie- en/of evaluatieprocessen, met lokale en gewestelijke politieke vertegenwoordigers en met onderzoekers) de aandacht gevestigd op de problemen die gepaard gaan met het betrekken van burgers bij de evaluatie van preventie- en veiligheidsmaatregelen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en hebben we een typologische inventaris opgesteld van de verschillende ervaringen op dat vlak.

Deze kwesties staan centraal: het profiel van het publiek dat deelneemt en, in het bijzonder, de daaruit voortvloeiende kwesties van inclusiviteit; de doelstellingen die aan deze processen worden toegekend, met de noodzaak om thema's aan te bieden die voldoende interessant zijn voor het publiek; de methoden en processen, in het bijzonder in een sector waar de risico's van 'populisme', 'extremistische' reacties of 'veiligheidsdrift' door de actoren worden geapprecieerd. Daarnaast hebben we de uitdagingen geïdentificeerd om burgers te trainen en ervoor te zorgen dat hun legitimiteit wordt erkend, zowel door de andere partijen die betrokken zijn bij de evaluatie als door de burgers zelf.

In het vervolg van ons onderzoek hebben we, op basis van deze eerste analysefase en door focusgroepen te organiseren met de Brusselse interne evaluatoren, een aantal kwesties geïdentificeerd met betrekking tot de opleiding van burgers en de erkenning van hun legitimiteit, zowel door de andere actoren die bij de evaluatie betrokken zijn als door henzelf. Vervolgens hebben we rondetafelgesprekken en werkgroepen georganiseerd met preventieambtenaren, interne evaluatoren en andere belangrijke actoren die actief zijn in burgerparticipatieprocessen en/of in veiligheids- en preventiebeleid.

De gids, die een transversaal toepassingsgebied moet hebben zodat hij verder gaat dan het veiligheids- en preventiebeleid alleen, is een instrumentarium dat samen met de actoren in het veld is ontwikkeld en door hen is getest. Zodra de lay-out van de gids klaar was en hij gedrukt was, organiseerden we seminaries in een aantal Brusselse gemeenten om hem voor te stellen en papieren exemplaren aan te bieden, alsook een dag lang een presentatie van de gids in samenwerking met BeFUS, het Belgisch Forum voor Stedelijke Preventie en Veiligheid.

Conclusies

Het belang van dit onderzoek ligt zeker in de aanpak, waarbij het 'veld' de belangrijkste partner werd, wat niet alleen leidde tot een fundamentele analyse, maar ook tot de gezamenlijke ontwikkeling van een praktisch instrument voor professionele en politieke actoren. Dankzij de aan het licht gebrachte kwesties hebben we een gids kunnen samenstellen die gebaseerd is op transversale elementen die de deelname van burgers aan evaluatieprocessen die meer inclusief en respectvol voor alle belanghebbenden moeten zijn, vergemakkelijken of conditioneren.

Deze elementen hebben betrekking op de algemene en specifieke middelen die nodig zijn, de diversificatie van de ruimten en participatiemethoden, de opleiding van burgers op het gebied van evaluatie en de voorlichting over de daarmee samenhangende kwesties, de opleiding van degenen die bij de uitvoering betrokken zijn, de uitnodiging tot deelname, de ontvangst en ondersteuning van de deelnemers, de noodzaak van een drievoudige verduidelijking (van de doelstellingen van de participatieprocessen en de rollen die aan de burgers worden toebedeeld ; de manoeuvreerruimte die burgers wordt geboden; het gebruik dat wordt gemaakt van het werk van burgers, met andere woorden de verantwoordingsprocessen), de risico's van procedures die de betekenis van het proces te veel bepalen, de noodzaak van 'sleutelen', en tot slot de noodzaak van erkenning van het publiek dat participeert.

Sterk gericht op de praktijk, stelt het vervolgens methoden voor afhankelijk van de gewenste mate van burgerparticipatie en de evaluatiefasen, en vestigt de aandacht op de manier waarop deelnemende publieken worden 'geselecteerd' of 'geconstrueerd'

Beleidsaanbevelingen

We doen drie belangrijke aanbevelingen, variërend van de meest eenvoudige tot de meest ambitieuze:

1) De methodologische gids voor burgerparticipatie bij de evaluatie van veiligheids- en preventieprojecten moet degenen die betrokken zijn bij veiligheids- en preventiebeleid, maar ook iedereen die geïnteresseerd is in deze kwesties, in staat stellen te profiteren van nieuwe expertise om (effect)evaluaties van hun projecten (ook *ex ante*, via diagnostische benaderingen en de ontwerpfase) (beter) uit te voeren dankzij burgerparticipatie, vanuit een formatief perspectief. Op die manier moeten de actoren in staat zijn om de (mogelijke) hefboomen te grijpen om zowel het ontwerp van de projecten als de impact ervan op de begunstigde burgers te verbeteren en, indien nodig, de middelen anders toe te wijzen wanneer de conclusies van de evaluatie hen hiertoe aanzetten. Dankzij de digitale beschikbaarheid van de methodologische gids voor burgerparticipatie bij de evaluatie van projecten/beleidsmaatregelen op het gebied van veiligheid en preventie kan deze ook na de onderzoeksfase worden gebruikt. We bevelen de autoriteiten dan ook aan om zich deze gids eigen te maken en de verspreiding ervan te blijven bevorderen. Daartoe hebben we een aantal institutionele actoren geïdentificeerd die (gedeeltelijk) verbonden zijn met het Gewest en die de verspreiding ervan kunnen vergemakkelijken:

- BeFUS, het Belgisch Forum voor Stedelijke Veiligheid en Preventie;
- Veilig Brussel, Brusafe en ERAP;
- Perspectief Brussel (zie volgend punt).

2) Onze vele ontmoetingen met professionals op het terrein en lokale politici hebben het algemene gebrek aan middelen, ondersteuning en opleiding op het vlak van burgerparticipatie aan het licht gebracht. Omdat deze mensen (onder bepaalde voorwaarden) de toegevoegde waarde en zelfs de noodzaak van participatieprocessen op hun niveau erkennen, hebben ze ons verteld dat ze graag een eenheid zouden willen mobiliseren die vaardigheden op dit gebied bundelt en hen actiegerichte ondersteuning kan bieden. We hebben onlangs vernomen dat er binnen Perspective Brussels een eenheid is opgericht om burgerparticipatie op lokaal en regionaal niveau te ondersteunen. Deze cel kan zeker een zeer waardevol instrument zijn voor actoren die participatieprocessen moeten opzetten. We bevelen aan dat ze zichtbaarder wordt gemaakt voor de lokale overheden. Bovendien vinden we het belangrijk dat deze eenheid haar bestaan rechtstreeks kenbaar maakt aan de lokale preventiediensten. Dit zou ook kunnen worden georganiseerd met de steun van het regionale OIP Safe Brussels, de subsidiërende macht van de lokale overheden op het vlak van veiligheid en preventie. We raden dan ook aan om deze twee gewestelijke instanties dichter bij elkaar te brengen, ten minste op het vlak van participatie. Onze gids heeft geprobeerd tegemoet te komen aan de (dubbele) belangrijkste vraag van de belanghebbenden die we hebben ontmoet, namelijk licht werpen op de meer theoretische kwesties en concrete methoden en systemen voorstellen, met voorbeelden uit de praktijk. Omdat het onderzoek over een bepaalde periode wordt gefinancierd, kan deze gids niet mee evolueren met innovaties en nieuwe praktijken. Daarom is een burgerparticipatie-eenheid een dynamisch instrument dat kan inspelen op deze dubbele vraag vanuit het veld. We willen ook de aandacht vestigen op de vraag van de actoren in het veld naar de uitwisseling van (goede) praktijken om hun denken te voeden en hun werk te

Beleidsaanbevelingen

inspireren. Overwogen zou daarom kunnen worden om een netwerk van Brusselse actoren op te zetten, dat niet beperkt is tot “burgerparticipatiefunctionarissen”, maar breder gericht is op alle gemeentelijke en regionale werknemers. In het licht van de burgerparticipatiepraktijken die kunnen helpen om het silowerk binnen de administraties te verminderen, raden we de gewestelijke ambtenaren ten eerste aan om de samenwerking tussen instellingen met verschillende expertisedomeinen aan te moedigen.

3) Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft zich een pionier getoond op het vlak van participerende democratie door overlegcommissies te institutionaliseren binnen de parlementen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het Franstalige Parlement van Brussel. Deze commissies zijn een instrument dat kan worden gebruikt om het gewestelijk beleid (dat dus niet beperkt is tot het veiligheids- en preventiebeleid) te evalueren. Afhankelijk van een opportuniteits- en haalbaarheidsstudie zou bovendien de oprichting van een nieuw evaluatieorgaan voor de burgers kunnen worden overwogen, waarvan de werking geïnspireerd zou kunnen zijn op het model van de permanente dialoog met de burgers in de Duitstalige Gemeenschap, ook bekend als het Ostbelgien-model, dat gestructureerd is rond drie componenten: de burgerraad, de burgervergaderingen en het permanent secretariaat. Met behulp van een permanent secretariaat zou een burgerorgaan, dat bijvoorbeeld bestaat uit door loting getrokken inwoners en inwoners die op een meer gerichte basis worden gerekruteerd om profielen op te nemen die niet in de bevolkingsregisters voorkomen, die zich onbekwaam voelen of die gewoon de cultuur (of vaardigheid) van het

geschreven woord missen, kunnen worden opgericht voor een periode van bijvoorbeeld twee of drie jaar, zodat de deelnemers kunnen leren over evaluatie en voldoende ervaring in het veld kunnen opdoen. Dit orgaan zou het te evalueren beleid selecteren en verschillende evaluatietaken uitvoeren, waarbij het indien nodig een beroep zou doen op (technische) ad-hocdiensten en burgercomités (naar het voorbeeld van de burgervergaderingen van het Ostbelgien-model). De gecombineerde expertise van het Parlement op het gebied van participerende democratie en Perspectief Brussel op het gebied van evaluatie zou kunnen worden benut om de oprichting van een dergelijk burger-evaluatiemechanisme te overwegen. Participatieve evaluatie, mits uitgevoerd onder bepaalde voorwaarden (zie de methodologische gids), kan helpen om het overheidsoptreden te verbeteren, het aan te passen aan maatschappelijke bekommernissen, de (participatieve) democratie uit te breiden en meer gewicht te geven aan evaluatie door belanghebbenden erbij te betrekken.

Lijst van publicaties

Gepubliceerde wetenschappelijke artikelen:

- CAPRASSE V. (2021), “ Burgerparticipatie en evaluatie van veiligheids- en preventiebeleid: tussen complexiteit en controverses ”, in *Revue de droit pénal et de criminologie*, n°11, pp. 1008-1022.
- CAPRASSE V. (2023), “Prendre part à l'évaluation des politiques de sécurité et de prévention. Essais de participation citoyenne à Bruxelles”, in *Brussels Studies* [On line], Collection générale, 181, online sinds 11 juni 2023. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/6834> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/brussels.6834>

Onderzoeksrapporten:

- CAPRASSE V., SMEETS S. (dir.), TANGE C. (dir.) (2021), *La participation citoyenne à l'évaluation d'impact des dispositifs de sécurité et de prévention de la Région de Bruxelles-Capitale, Recherche EVAL - IRIS*, Rapport Workpackage n°1, Innoviris - Programme Anticipate - Prospective Research, ULB, Brussel, februari 2021, 146 p.
- CAPRASSE V., SMEETS S. (dir.), TANGE C. (dir.) (2021), *La participation citoyenne à l'évaluation d'impact des dispositifs de sécurité et de prévention de la Région de Bruxelles-Capitale, Recherche EVAL - IRIS*, Rapport Workpackage n°2, Innoviris - Programme Anticipate - Prospective Research, ULB, Brussel, december 2021, 47 p.

Methodologische gids voor burgerparticipatie bij de evaluatie van veiligheids- en preventieprojecten :

- CAPRASSE V. (sld. SMEETS S., TANGE C.) (2023), *La participation citoyenne à l'évaluation des projets de sécurité et de prévention. Repères à destination des actrices et des acteurs professionnel-le-s et politiques*, Brussel, Centre de recherches Pénalité,

sécurité & déviances de l'Université Libre de Bruxelles, in samenwerking met de Direction opérationnelle Criminologie de l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie, september 2023, beschikbaar op de website van het Centre de recherches Pénalité, Sécurité & Déviances (www.crimino.be), op de website van het INCC(www.incc.fgov.be) en op de pagina gewijd aan de instrumenten en diensten voor maatschappelijke innovatie van de ULB ([Outils et services d'innovation sociétale - ULB](http://Outils%20et%20services%20d%27innovation%20soci%C3%A9tale%20-%20ULB)).

Bijdrage aan een wetenschappelijk boek:

- CAPRASSE V. en SMEETS S., “Les petites résistances et les grands bricolages des acteur-rices de l'évaluation des politiques de sécurité et de prévention en Belgique” in CAPRASSE V., DAS NEVES RIBEIRO N., DE FRAENE D., MOLITOR L., SMEETS S., *Résister*, collectief werk dat in 2024 zal verschijnen in de Collection Droit & Criminologie bij Editions de l'Université Libre de Bruxelles.

Radioprogramma “Histoire de savoirs”, Radio Campus:

- Programma gewijd aan ons onderzoek, opgenomen op 30 november 2023, uit te zenden in de komende weken.

Het onderzoeksteam

Valérie Caprasse (Valerie.caprasse@ulb.be) is onderzoekster criminologie aan het Centre de recherches Pénalité, Sécurité & Déviances van de ULB. Haar werk heeft zich voornamelijk toegespitst op het veiligheids- en preventiebeleid.

Sybille Smeets (Sybille.smeets@ulb.be), onderzoekspromotor, is professor criminologie aan de ULB. Het grootste deel van haar onderzoek gaat over de politie en de lokale governance van de openbare veiligheid (veiligheidscontracten, onveiligheidsgevoelens, community policing,

burgerparticipatie in de lokale veiligheid, nieuwe openbare veiligheidsfuncties, enz.)

Carrol Tange (Carrol.tange@just.fgov.be), co-sponsor, is hoofd onderzoek aan het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie. Hij heeft onderzoek gedaan naar strafrechtelijk, veiligheids- en preventiebeleid, de implementatie en evaluatie ervan, en naar managementbenaderingen van justitie en politie.

DISCLAIMER

Dit onderzoek werd uitgevoerd met de steun van Innoviris. Alle meningen, overtuigingen en aanbevelingen in deze beleidsnota behoren volledig toe aan de auteur. Innoviris kan er niet aansprakelijk voor worden gesteld.

Deze versie is uit het Engels vertaald



Prospective
research

Via het programma *Prospective Research* wil het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onderzoeksprojecten financieren met een tweeledig doel: een solide gewestelijke toekomstvisie en oplossingen uitwerken voor de specifieke uitdagingen waarmee Brussel de komende jaren zal worden geconfronteerd. De oplossingen die de gefinancierde projecten voorstellen, moeten rekening houden met de stedelijke complexiteit van Brussel en zijn ecologische, sociale en economische transitiedoelstellingen. Het programma richt zich tot onderzoekers in zowel de humane wetenschappen als in de exacte of toegepaste wetenschappen.

Funding research & Innovation Promoting science