

Perspectieven op veiligheid Van burgerschap tot veerkracht

Hans Boutellier, Ronald van Steden & Bas van Stokkom
Met bijdragen van Sinan Çankaya, Shanna Mehlbaum,
Remco Spithoven en Lis Weimar



VU 
1535

**VRIJE
UNIVERSITEIT
AMSTERDAM**

**Faculteit
der Sociale
Wetenschappen**

Perspectieven op veiligheid

Van burgerschap tot veerkracht

Waarin opgenomen:

- **Een essay over inclusieve veiligheid**
- **Opbrengstdocument van tien jaar onderzoek naar veiligheid en burgerschap**
- **Een introductie van Kenniswerkplaats Veiligheid & Veerkracht**

Hans Boutellier, Ronald van Steden & Bas van Stokkom

Met bijdragen van Sinan Çankaya, Shanna Mehlbaum, Remco Spithoven en Lis Weimar

Vrije Universiteit

Bestuurswetenschap en Politicologie

Juni 2016

Inhoud

Lees eerst even dit – bij wijze van voorwoord	I
I Inclusieve veiligheid – een essay van de onderzoeksgroep Veiligheid & Veerkracht	1
II Opbrengstdocument Veiligheid & Burgerschap	21
1. Veiligheid in een participatiesamenleving	22
<i>Een overzicht en wat reflectie</i>	
<i>Ronald van Steden</i>	
2. Overlastbestrijding in Amsterdam	37
<i>Samenwerking bij handhaven in de openbare ruimte</i>	
<i>Bas van Stokkom</i>	
3. De besturing van veiligheid	53
<i>Strategieën voor samenwerking</i>	
<i>Hans Boutellier</i>	
III Veiligheid en veerkracht – een eerste kennismaking	65

Lees eerst even dit – bij wijze van voorwoord

De opzet en de inhoud van dit document vragen om enige uitleg – er komen een paar ontwikkelingen in samen. In 2006 ging de leerstoelgroep Veiligheid & Burgerschap van start. Het was een samenwerkingsverband van de politie Amsterdam-Amstelland, de gemeente Amsterdam en de Vrije Universiteit. Kern van de samenwerking was een leerstoel vernoemd naar de vermaarde politiepsycholoog Frans Denkers. Deze repte al in de jaren zeventig van zelfredzaamheid en burgerparticipatie. Hij stond kritisch tegen een alsmear uitdijend repressief systeem en bepleitte een normatief actieve samenleving – hoe actueel kun je zijn?

Rond de Frans Denkers leerstoel ontwikkelde zich een uniek samenwerkingsverband, vooral met de politie Amsterdam. Gedurende die tien jaar waren steeds een à twee politiemensen gedetacheerd bij de onderzoeksgroep. Deze relatie versterkte de inhoudelijke kwaliteit van de politie en maakte het onderzoek relevanter voor de praktijk. Ook met de afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek van Amsterdam ontstond een nauwe samenwerkingsrelatie.

Na tien jaar is een einde gekomen aan deze constructie – onder andere door de komst van Nationale Politie. Dat is jammer, maar het biedt ook kansen: we kunnen een breder samenwerkingsverband aangaan. De leerstoel van ondergetekende wordt door de VU voortgezet tegen de achtergrond van het nieuwe onderzoeksinstituut van de Faculteit Sociale Wetenschappen.

Dit document dient dan ook drie doelen. In de eerste plaats blikken we vooruit: wat zijn de nieuwe uitdagingen? We kozen daarvoor de noemer ‘inclusieve veiligheid’ – naar ons idee een beslissend uitgangspunt voor een veilige en veerkrachtige samenleving. Verwacht alstublieft geen uitgekristalliseerde visie. We presenteren een aantal gezichtspunten van enkele leden van de huidige onderzoeksgroep.

In het tweede deel leggen we inhoudelijk verantwoording af over het onderzoek dat over de afgelopen tien jaar heeft plaatsgevonden. Dat doen we over de drie belangrijkste thema’s: burgerparticipatie in veiligheid, de ontwikkeling van de ordehandhaving en de organisatie van samenwerking in veiligheid.

De derde doelstelling is de lancering van de Kenniswerkplaats Veiligheid & Veerkracht. Het is een samenwerkingsverband dat wil opereren vanuit een moderne opvatting van kennisontwikkeling en kennisbenutting in het

veiligheidsveld. Een korte introductie van het samenwerkingsverband staat beschreven in het laatste deel van dit document.

We zijn vele mensen dankbaar voor de samenwerking over de afgelopen tien jaar - meer in het bijzonder Auke van Dijk, Jeroen Slot en Kees de Rooij. En we prijzen ons gelukkig met een doorstart in een breder verband. De werkplaats kan voortbouwen op veel ontwikkelde ervaring en kennis. In tien jaar is veel gebeurd – de wereld is behoorlijk veranderd. En tegelijk ook weer niet – veiligheidsproblemen zijn van alle tijden. Maar veiligheid is ook wel heel erg van deze tijd - in actuele vormen, met nieuwe spelers en een verscherpte urgentie. We hopen met dit document een constructieve update te geven van bestaande kennis en een start te maken met doorontwikkeling daarvan – kritisch en relevant – ten behoeve van een veilige en veerkrachtige samenleving.

Prof. Hans Boutellier
Juni 2016

Leerstoelhouder Veiligheid & Veerkracht
(Voorheen Frans Denkers leerstoel Veiligheid & Burgerschap)
Afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Vrije Universiteit Amsterdam

I Inclusieve veiligheid

Over een ideaal met bijbehorende kwesties

Een essay van de onderzoeksgroep Veiligheid & Veerkracht

Inclusieve veiligheid

Over een ideaal met bijbehorende kwesties

De sociale verhoudingen in de Nederlandse samenleving (en in andere Europese landen) zijn behoorlijk veranderd: diverser, lossier en radicaler. Het ziet er naar uit dat het streven naar een gedeeld waarden- en normenpatroon niet langer het antwoord kan zijn op deze situatie. Daarvoor zijn de verschillen en tegenstellingen te groot. Het is zelfs de vraag of dit wenselijk is. Diversiteit moet in de eerste plaats vooral worden ‘bestuurd’. In dit essay onderzoeken we de verhouding tussen diversiteit en veiligheid en geven zicht op daarmee samenhangende kwesties.

Een diverse netwerkmaatschappij¹

Hans Boutellier

Onze tijd is er een van diversiteit: in kleuren, voorkeuren, verbanden, netwerken, collectiefjes, gemeenschappen, steden en religies. We gaan overal en nergens voor – met weinig houvast en zekerheid, maar met veel individuele geestdrift en ongerichte strijd. De reacties op deze diversiteit zijn minstens zo sterk als de ontwikkeling zelf. Er is een roep om gezamenlijkheid en gedeelde inspiratie of als keerzijde om begrenzing en buitensluiten.

De drie grootste steden van het land zijn in een halve eeuw zogenoemde *majority-minority cities* geworden – er woont een meerderheid aan minderheden. Om die reden spreekt de antropoloog Steven Vertovec (2007) van superdiversiteit. Nooit eerder kwamen zoveel mensen in zo een korte tijd uit zoveel verschillende werelddelen naar West-Europa, aldus Maurice Crul c.s (2013). Met het begrip superdiversiteit ontstaat een ander perspectief op ‘integratie’.

Diversiteit wordt het vertrekpunt voor beleid – niet alleen in soorten minderheden, maar ook binnen minderheden: in verblijfsstatus, woonsituatie, geloof, sociale positie en contacten met het moederland. Woonplaats, land en familie vallen niet meer per se samen. Maar het gaat nog verder. Handel met het moederland, internationale digitale vriendschappen, westerse

¹ Deze paragrafen zijn gebaseerd op Boutellier (2015, hoofdstuk 6). Zie ook het *Jaarbericht 2015* van het Kennisplatform Integratie & Samenleving: <http://www.kis.nl/jaarbericht2015>

overwinteraars in het zuiden, globaal toerisme, semigratie (afwisselend in twee landen wonen), schotelantennes, de *nanny*-industrie, *expats*.

Dit beeld van diversiteit sluit aan bij dat van een netwerksamenleving. Er ontstaat een caleidoscopisch geheel van identiteiten, relaties, talen en goden in een context van permeabele geografische gebieden. De notie van superdiversiteit bevestigt de complexiteit van de huidige samenleving en wijst op de onmogelijkheid om deze systematisch en al integrerend van bovenaf te regelen. Vanuit een politiek oogpunt gaat het eerder om het 'besturen van verschillen'.

Het besturen van verschil

In het maatschappelijk debat ligt vaak het verlangen besloten dat we met elkaar één cultuur zouden moeten vormen, waarin gelijkheid van normen en waarden, gebruiken en gewoonten wordt nagestreefd. Uitgaan van diversiteit betekent dat verschillen worden erkend, in het besef dat daarmee de problemen niet zijn opgelost. Zo kent Nederland grote autochtone groepen en streken die niet zo snel superdivers zullen veranderen. Er dreigt rond diversiteit zelfs een Nederland van twee of zelfs meer snelheden te ontstaan.

Daar komt bij dat niet alle migranten en vluchtelingen kosmopolitische wereldburgers zijn. Er bestaan reële problemen zoals ongewenste groepsdruk, patriarchale dominantie, homofobie, geloofsdwang, parallelle economie, sociaal isolement, eerwraak of bekrompen fundamentalisme. Tegen die achtergrond is de groeiende diversiteit wel degelijk ook een probleem voor een open samenleving. En juist daar schuilt de relevantie van het begrip inclusieve veiligheid.

Een samenleving die permanent verandert zoekt tegelijkertijd veiligheid, stabiliteit en duurzaamheid. Toch is aanpassing van de instituties en tradities onvermijdelijk – gegeven de diverse achtergronden, andere talen, toegankelijkheid van voorzieningen en conflictueuze incidenten. Een superdiverse, fluïde samenleving vraagt om bezinning op principes die zij wenst te koesteren of die zij achter zich moet laten. Zij doet aan permanent zelfonderzoek.

Daarbij gaat het om mensen, maar de politieke inzet schuilt toch vooral in de waarde en de continuïteit van instituties, zoals de kwaliteit van onderwijs en gezondheidszorg of de robuustheid van de rechtsstaat. Waarin toont de liberale democratie zich flexibel (bijvoorbeeld zwarte piet of islamitische feestdagen) en welke waarden zijn heilig (bijvoorbeeld seksegelijkheid)? Welke

ruimte laat ze voor ondermijnende kritiek en hoe treedt ze op tegen discriminatie? Hoe kan een democratische rechtsstaat tegelijk open en veilig zijn?

Veiligheid als ambivalent ideaal

Diversiteit is een feit, tegen de achtergrond van vernetwerking van de samenleving en een democratische rechtsstaat. Meer dan ooit komt het erop aan de verschillen in de samenleving beheersbaar te houden. De samenleving die haar diversiteit het meest productief weet te maken, lijkt de beste papieren te hebben voor de toekomst. Om een aantal redenen speelt veiligheid – conceptueel en praktisch – hierin een cruciale rol.

1. Veiligheid *verenigt* – dat wil zeggen in principe kan een veilig bestaan als een basisbehoefte van iedere mens (zelfs van ieder levend organisme) worden gezien. Dat laat onverlet dat mensen spanning zoeken en risico's willen lopen. Maar mensen worden liever niet overvallen door negatieve gebeurtenissen waar ze niet zelf voor hebben gekozen. Veiligheid biedt vanzelfsprekendheid en geborgenheid, en sluit aan bij een basale behoefte van iedere mens of gemeenschap.
2. Veiligheid *beschermt* – als personen of groepen onvoldoende in staat zijn om zichzelf te beschermen of algemener in vrijheid kunnen leven, kunnen zij in principe een beroep doen op de sociaal-regulerende instanties en de rechtsinstanties. Dat gaat van de politiemans op straat tot de Hoge Raad en van de brandweerman tot de burgemeester. Veiligheidsinstanties dragen zorg voor bestaanszekerheid.

Veiligheid heeft als zodanig een positieve lading, maar er zit ook een andere kant aan. Veiligheidsbeleid richt zich eerst en vooral op het tegengaan van inbreuken op veiligheid. Dat heeft ook splijtende consequenties die onontkoombaar negatief kunnen uitpakken voor individuen of groepen.

3. Veiligheid *discrimineert* – het creëren van veilige omstandigheden keert zich per definitie tegen personen of groepen die onveiligheid veroorzaken: misdaadorganisaties, jihadgangers, gewone boeven. Het is de kunst om daarbij recht te doen aan slachtoffers, maar ook aan de normschenders (rechtsbescherming) en het belang van de samenleving als geheel.
4. Veiligheid *verdeelt* – de werking van recht en regulering zijn vormen van begrenzing van de morele ruimte van een samenleving. Dat betekent

dat zij altijd gekoppeld is aan een binnen ten opzichte van een buiten. Wie buiten staat heeft geen vanzelfsprekend recht op veiligheid; wie binnen is wel. Niet alle asielzoekers zijn welkom, maar eenmaal binnen hebben zij in principe recht op bescherming.

Veiligheid vormt met andere woorden een cruciaal perspectief op onze samenleving, met zowel verbindende als uitsluitende kanten. Radicale denkers wijzen vooral op de uitsluitende kenmerken, onder verwijzing naar de uitzonderingen die worden gecreëerd ten opzichte van ‘het normale leven’ (Agamben, 2002). Daar tegenover staat een roep om veilige straten, een veilig internet en een veilige infrastructuur, ten behoeve van de gemoedsrust van burgers en van de continuïteit van de samenleving.

Veiligheid is dus een ambivalent ideaal van afwisselende in- en uitsluiting. Hoe diverser de samenleving, des te pregnanter de vraag hoe inclusief veiligheidsbeleid eruit ziet. Daarbij is een kritisch oog voor het onderscheid tussen onvermijdelijke en onwenselijke excludering van het allergrootste belang. Veilige straten vragen om proactief politiewerk, maar etnisch profileren van de politie is uit den boze. Terroristen moeten vroegtijdig worden gedetecteerd, maar niet ten koste van onze privacy.

In dit essay vragen we aandacht voor kwesties die samenhangen met het ideaal van inclusieve veiligheid – voor deze gelegenheid gedefinieerd als *de toestand waarin mensen en organisaties zekerheid kunnen ontleenen aan de rechtsstaat, de rechtsorde en de sociale omgeving ten behoeve van hun eigen bestaan en ontwikkeling*. We behandelen deze kwesties tegen de achtergrond van de opbrengst van tien jaar Veiligheid & burgerschap (zie deel II).

De kwestie van gemeenschap

Ronald van Steden

Bij diversiteit en burgerschap wordt al gauw gesproken en gedacht in termen van rechten en plichten van individuele burgers. Daarbij wordt uit het oog verloren dat burgers als mens onderdeel zijn van gemeenschappen en dat hun motieven op een heel andere manier dan vanuit juridische overwegingen worden gevormd. Op het terrein van criminaliteit- en overlastbestrijding kunnen deze motieven zowel positief als negatief uitwerken. Daarom heeft de overheid een belangrijke taak bij het verankeren van ‘inclusieve veiligheid’.

Gegeven de ‘participatiesamenleving’ worden burgers geacht mee te doen en mee te werken. Het is de bedoeling dat iedereen zijn of haar steentje bijdraagt aan de samenleving en dat liefst met elkaar doet. Bij veiligheid ligt dit niet anders dan bij ‘zachttere’ maatschappelijke thema’s zoals zorg en welzijn. Op allerlei manieren probeert de overheid mensen te activeren, soms zelfs met ferme hand: wie niet hard genoeg zoekt naar een betaalde baan krijgt minder uitkering. Zo stevig is de inzet van de overheid bij burgerparticipatie in veiligheid niet, maar er is wel degelijk sprake van gerichte individuele prikkels.

Mensen ontvangen subsidie bij het installeren van het betere hang- en sluitwerk op de deur, verzekeringspremies kunnen afhangen van veiligheidscertificaten en zowel de politie als lokale overheden faciliteren bijvoorbeeld het opzetten van *whats app* buurtpreventiegroepen. Kortom, in de praktijk komt participeren er vaak op neer dat burgers ‘zelf verantwoordelijkheid’ nemen voor het tegengaan van criminaliteit en overlast in hun leefomgeving en dat de overheid hen daarbij graag een handje helpt.

Hoewel financiële stimulansen en juridische randvoorwaarden onmiskenbaar belangrijke elementen zijn bij het ondersteunen of aanmoedigen van burgers om zich voor veiligheid in te zetten, zou het naar mijn mening hier niet alleen over moeten gaan. Anders worden discussies over meedoen en meewerken al gauw verengd tot kale rechten en plichten van individuele burgers. Heb je een Nederlands paspoort? Dan wordt er iets van je verlangd en is het mogelijk om aanspraak te maken op voorzieningen die de overheid biedt. Maar dat is een te simpele voorstelling van zaken.

Nadere bestudering van vrijwilligerswerk wijst bijvoorbeeld uit dat veel mensen hun beslissing om actief mee te doen op heel andere gronden nemen. Zij zijn onderdeel van gemeenschappen waar zij zich verantwoordelijk voor voelen. Neem bijvoorbeeld destijds de buurtvaders in Amsterdam of Rotterdam. Zij wilden hun binding met jongeren versterken, omdat zij zich druk maakten over hun eigen en andermans kinderen die het verkeerde pad op kunnen geraken.

Bovendien spelen voor mensen ook moreel idealisme en een zekere dankbaarheid jegens de samenleving een rol. Zij vinden het van belang om onbaatzuchtig hun steentje bij te dragen, uit een gevoel van sociale inbedding en behoefte aan persoonlijke zingeving. Zo ontfermen Street Pastors in Cardiff zich ‘om niet’ over dronken uitgaanders en vatten hun motieven hierachter in religieuze termen samen.

Met hun bijdragen aan veiligheid zijn burgers die meedoen aan *whats app* buurtpreventie, buurtvaderteams en buurtwachten toonbeelden van een

veerkrachtige samenleving. Zij smeden solidariteit en verbondenheid via de vorming van informele sociale netwerken die rust en orde willen bevorderen. Maar dit is slechts een deel van het verhaal tegen de achtergrond van een zeer diverse Nederlandse samenleving. Er bestaat een niet te onderschatten risico dat burgers die zich rondom veiligheid verenigen zich naar binnen keren.

Empirisch onderzoek naar burgerparticipatie in veiligheid wijst uit dat initiatieven vooral tot bloei komen in wijken met hoger opgeleide, welvarende, middelbare, blanke huiseigenaren. De door de regering vurig gewenste 'eigen verantwoordelijkheid' krijgt daar daadwerkelijk gestalte. Aan de andere kant liggen problemen van een verdeelde samenleving, uitsluiting, stigmatisering en discriminatie op de loer. Anders dan meestal aangenomen, kan burgerparticipatie dus in strijd zijn met het algemene belang.

De meest zorgwekkende scenario's zijn die van *gated communities* – de rijkere klassen sluiten zich op in luxueuze woonwijken – en eigenrichting: groepen burgers nemen het recht in eigen hand. Beide scenario's zijn niet geheel ondenkbaar. Ook in ons land neemt het aantal gesloten woonwijken toe. Een opvallend bijvoorbeeld is landgoed Haverleij nabij Den Bosch dat er letterlijk als een middeleeuws kasteel uitziet. Ook voeden oplopende spanningen rondom asielzoekerscentra de vrees voor sociale ontwijking en geweld. Of kunnen salafitische bewegingen moslimextremisme aanwakkeren.

Wijkagenten en opbouwwerkers hebben een cruciale taak om scherp op polariserende trends te letten en, waar nodig, tegen te gaan. Door hun unieke lokale inbedding en informatiepositie vormen zij idealiter het anker van een inclusief veiligheidsbeleid. Politie en gemeenten zijn de vaandel dragers van een democratische rechtsstaat en rechtsorde waaraan burgers hun bestaanszekerheid ontleen. In de basis gaat het hier om het handhaven van de openbare orde en het doen naleven van wetten, regels en contracten.

Daarbij moet echter niet uit het oog worden verloren dat veiligheid ook een sociaal en moreel goed is dat voorkomt uit het gevoel beschermd te worden door elkaar en door de overheid. Eerstelijns professionals bij politie en gemeente hebben de opdracht om participatie in veiligheid te kanaliseren en in hun directe contact met burgers uit te stralen dat zij er voor iedereen zijn, dat zij mensen gelijk behandelen en dat hun besluiten rechtvaardig en billijk zijn. De veiligheid van een gemeenschap veronderstelt dus bescherming van de overheid.

De kwestie van achterstand

Bas van Stokkom

Burgerschap op buurtniveau kan opgevat worden als verantwoordelijkheid nemen om samen problemen aan te pakken. In achterstandswijken blijft dat burgerschap beperkt tot een kleine groep van gangmakers en informele buurtleiders (Van Stokkom & Toenders, 2010). Dit perspectief van sociaal burgerschap verwacht vermoedelijk te veel van bewoners, zeker in heterogeen samengestelde wijken met veel migranten en uiteenlopende etnische gemeenschappen. In die wijken blijkt het überhaupt moeilijk om burgers te bewegen melding te maken van problemen en incidenten bij de betreffende instanties. Die instanties worden doorgaans gewantrouwd en veel bewoners proberen iedere dag de touwtjes aan elkaar te knopen.

Participatieformules die een open oriëntatie bij de deelnemers veronderstellen, zoals buurtbemiddeling en buurtbudgetten, slaan in die context moeilijk aan. Het indienen van een plan voor een buurtbudget veronderstelt eigen initiatief, assertiviteit en bekend zijn met het gemeentelijke doelhof. Het overgrote deel van de bewoners lijkt niet geïnteresseerd te zijn in deze vormen van burgerschap of er niet mee overweg te kunnen. Het ideaal van een democratische gemeenschap van verantwoordelijke burgers kan op veel cynische reacties rekenen.

De taal van burgerschap en democratie lijkt wezensvreemd te zijn aan de conditie van superdiversiteit die kenmerkend is geworden voor de grote steden. In die grote steden zien we een grote versnippering in de achtergronden van migranten. Er is een veelheid aan talen, etniciteiten, culturen en religies. De autochtone bevolking is zelf een minderheid geworden. Een deel van migrantenbevolking is weliswaar 'geïntegreerd' en deel gaat uitmaken van een opkomende middenklasse, maar een ander deel verblijft clandestien in het land en is al dan niet tijdelijk werkzaam op de zwarte arbeidsmarkt met extreem lage lonen en afwezigheid van sociale zekerheid.

Deze migranten houden het hoofd boven water in lokale netwerken en onderhouden via internet en sociale media vooral contact met mensen in het land van herkomst. Dat geldt voor veel Afrikanen en mensen uit het Midden-Oosten, maar ook voor veel Polen en Roemenen. Zoals Blommaert (2011) zegt: zij blijven volwaardig lid van de eigen gemeenschap, ook al leven ze duizenden kilometers verderop. Geen wonder dat deze migranten nauwelijks een boodschap hebben aan integratie of inburgering.

Voor wat betreft opvang en hulp volstaan de bestaande strategieën niet meer. Het klassieke wijkgerichte opbouwwerk biedt weinig soelaas. Eerder ligt het voor de hand divers te werken en afhankelijk van de betreffende problemen geëigende benaderingen te ontwikkelen. Het ligt in de rede verder te investeren in interculturele competenties van sociaal werkers en diversiteit van hulpverleners (Geldof 2014).

Of bij politie en justitie die pluralistische grondhouding gerealiseerd kan worden is zeer de vraag. Politie en justitie hebben sowieso al moeite om informatie te verkrijgen over de vele uiteenlopende migrantengroepen. Ook zij zijn aangewezen op tolken en interculturele bemiddelaars. Als de druk groot wordt om op te treden (bijvoorbeeld bij drugs- en mensenhandel), ligt stevast de punitieve reflex op de loer en laten politiemensen en rechters het doorgaans na de motieven en achtergronden van verdachten te achterhalen en te belichten.

De superdiverse conditie in de grote steden bestaat uit achterstelling, taalproblemen, isolement, afzijdigheid, onzekerheid, gevoelens van onrecht en 'verlaten zijn'. Een groot deel van de migrantenbevolking is bezig met overleven en oriënteert zich noodzakelijkerwijs op de eigen netwerken; zij voelen zich allesbehalve 'burger' in termen van mondigheid en verantwoordelijkheid nemen voor de bredere gemeenschap. Onder die condities kan sociaal werk niet belast worden met de verwachtingen van sociaal burgerschap. Opbouwen van gemeenschapszin klinkt dan als een hulpeloos streven uit een ver verleden.

Andere vormen van (zelf)organisatie liggen meer voor de hand: sterk leiderschap, kweken van een sterker zelfbewustzijn en emancipatie in de eigen groep. Volgens de Vlaamse socioloog Geldof (2014) blijft superdiversiteit een onverwerkte realiteit. Vooral buiten de grote steden is angst en wantrouwen ontstaan over de komst van migranten. Superdiversiteit wordt als bedreigend ervaren en autochtonen vallen snel terug op de verklaring van culturele schuld ('werkloosheid is aan de Islam te wijten'). Terwijl autochtonen doorgaans wel solidair zijn met ouderen, zieken en werklozen, geldt dat niet voor migranten (Oosterlynck & Schuermans, 2014).

Het is de vraag of op langere termijn migranten zullen opgaan in de cultuur van de gastsamenleving, zoals in de afgelopen eeuwen doorgaans het geval was. Wellicht gaat het om een overgangssituatie. Een samenleving kan leren omgaan etnisch pluralisme, maar niet met een aanhoudend grote groep rechtelozen. Het ontbreken van uitzicht op een fatsoenlijk bestaan is niet alleen vernederend voor de betrokkenen, maar zet ook het besef van 'gelijke rechten' en 'recht voor ieder' onder grote druk.

Het ideaal van een democratische gemeenschap raakt in de versukkeling. Het gegeven dat veel migranten een kansloos bestaan hebben, doet ook een aanslag op publieke vertrouwdheid van het stadsleven. Het mooie van de grote stad is dat je je vertrouwd voelt te midden van vreemdelingen, maar de vraag is of dat kan te midden van wat Zygmunt Bauman 'human waste' noemt. Inclusieve veiligheid veronderstelt een offensieve aanpak van achterstand en perspectiefloosheid.

De kwestie van identiteit

Remco Spithoven

Het diversiteitsvraagstuk gaat in zijn kern om identiteit. Wie ben ik c.q. wie zijn wij in een superdiverse omgeving? Waaraan ontlenen individuen überhaupt hun identiteit? De sociale psychologie spreekt van zelfconcept en onderscheidt daarbinnen drie zogenoemde zelfrepresentaties: (I) in termen van unieke eigenschappen; (II) in termen van hechte relaties en (III) in termen van het lidmaatschap van een groep. Deze laatste categorie betreft de aspecten van het zelfconcept waarlangs leden van de *in-group* worden onderscheiden van de *out-group* (Sedikides & Brewer, 2001).

Maar de functie van dit zelfaspect gaat verder: middels de collectieve identiteit maakt een individu een 'shift towards the perception of the self as an interchangeable exemplar of some social category and away from the perception of self as a unique person' (Turner e.a. 1987, p. 50). Zij beschouwen zichzelf als het ware tot op zekere hoogte inwisselbaar. De opties voor groepen waaraan individuen – een deel van – hun identiteit ontlenen zijn talkrijk. Hogg (2001) noemt onder andere familie, vriendschappen, schoolklassen, sportteams, beroepsgroepen, politieke partijen, geslacht, religie, etniciteit en nationaliteit.

Er zijn twee verschillende visies op de relatieve invloed van het collectieve zelf. In de eerste wordt het collectieve zelf enkel gezien als een context waarbinnen individuen hun doelen realiseren (Sedikides & Gaertner, 2001). Een groep wordt pas een groep van betekenis, wanneer zij gedeelde – maar in essentie toch individuele – doelen hebben.

De tweede visie (Hogg, 2001) legt het primaat van identiteit bij het collectief: groepen vormen de normatieve contouren van het sociale leven. Daarmee hebben zij een enorme impact op onze overtuigingen, onze beleving, onze gevoelens en hoe wij ons gedragen. Het individuele zelf zou volgens deze visie voortkomen uit een veelvoud aan collectieve identiteiten. Los van waar

het primaat rondom identiteitsvorming ligt, heeft de collectieve identiteit een invloed op de algehele beleving van mensen.

Anno 2016 lijkt het oordeel van een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking over het nationaal collectief vrij tot zeer negatief (Dekker et al., 2013; RMO 2013; Elchardus, 2008). Toch is dit een fenomeen van alle tijden (Beker 2003). Het is zelfs over langere tijd een vrij stabiel sentiment en er zijn steeds nieuwe bronnen voor dit 'nationale onbehagen' (Dekker et al., 2013). Hoe valt dit negatieve oordeel over het nationaal collectief te begrijpen?

De eerste verklaring is vrij kort door de bocht: mensen zijn minder gehecht aan een positieve opvatting van een collectieve identiteit dan van hun individuele identiteit. Men schuift oorzaken van frustratie en onzekerheid bij voorkeur op de rekening van het collectief (Sedikides & Gaertner 2001). De samenleving wordt dan het afvoerputje van individuele frustraties, machteloosheid, teleurstelling, angst, boosheid en schaamte.

De tweede verklaring is minder eenvoudig. Volgens de socioloog Sztompka (1993) hebben mensen doorgaans een veel te extreme opvatting van maatschappelijke veranderingen. Het is waar dat de Nederlandse samenleving in de afgelopen decennia ingrijpend en snel is veranderd. Maar het zou een misvatting zijn om uit te gaan van een statische toestand van de samenleving. De samenleving is *constant* in beweging. Wanneer samenlevingen echter niet een punt van *relatieve rust* bereiken, kan er schade aan de functie van de nationale identiteit ontstaan.

Meer precies gaat het over een verstoring van de normatieve functie van de collectieve identiteit, door een vertroebeling van '[...] *basic values, central beliefs and common norms*' (Sztompka, 2000, p. 453). Het is met de Nederlandse samenleving 'als koploper van de moderniteit' (Van den Brink, 2007) niet ondenkbaar dat onze nationale identiteit te ongrijpbaar voor individuen is geworden (Beker, 2003). Zelfs als er meer structuur en collectieve moraliteit in onze samenleving is dan we geneigd zijn te denken (Boutellier, 2011-a). Inclusieve veiligheid is gericht op het creëren van een zekere rust in de collectieve identiteit.

De kwestie van discriminatie

Sinan Çankaya

Veiligheid is een belangrijk ordenend principe in de samenleving (Boutellier, 2002; Schuilenburg, 2012). Uiteenlopende veiligheidstechnieken moeten de

toekomst veilig stellen door risico's te minimaliseren. Dit proces, *securitisering* genoemd, omvat ook de ruimten waar een veiligheidslogica traditioneel ontbrak, zoals scholen, kantoorgebouwen en ziekenhuizen (Schuilenburg, 2012, p. 399). Eén van de technieken om te interveniëren in de toekomst is door middel van zogeheten risicoprofielen. Dit zijn complexe aggregaties van (statistische) data over potentiële wetsovertreders.

Surveillance gaat over het inwinnen, vergaren en bewerken van informatie met het doel om invloed uit te oefenen, te managen en te controleren. Uiteindelijk deelt surveillance de samenleving op in categorieën van risicovol en risicovrij. Wie mag zich vrij bewegen? Wiens mobiliteit wordt beperkt? Hoe worden burgers geïdentificeerd voor surveillance? Het differentiëren, categoriseren, herkenbaar en observeerbaar maken van groepen mensen in de samenleving draagt het risico van differentiële behandeling in zich. Etnisch profileren is een risico van deze praktijken.

Als de nieuwe orde zich vooral in termen van veiligheid organiseert, wat zijn dan de consequenties daarvan voor de verhouding tussen de staat en burgers. Het concept burgerschap geeft uitdrukking aan de relatie tussen burgers en de overheid. Burgerschap wordt tegenwoordig sterk geculturaliseerd: de nadruk ligt minder op sociaaleconomische en politiek-juridische kwesties en meer op mythische gewoonten, collectieve culturele tradities en gevoelens van loyaliteit (Duyvendak, 2011).

Daarbij worden cultuur, etniciteit en religie – niet alle, maar *sommige* - gezien als een probleem voor de sociale cohesie van de samenleving. Dit burgerschapsdiscours is ontstaan in een migrantenvrijd klimaat waarin de integratie van de culturele ander wordt geïncultureerd. Voor migranten geldt dat zij eerst voldoende (cultureel) moeten integreren, voordat zij beschouwd worden als deel van de gemeenschap (Mepschen et al., 2010; Schinkel, 2008; Tonkens et al., 2008).

Welke implicaties heeft securitisering op cultureel burgerschap? In een context van sterk onderling wantrouwen, onder druk van het securitiseringproces, kan de staat een instrument worden van meermachtige burgers, in termen van sociaal, cultureel en economisch kapitaal. Securitising biedt kansen, maar brengt ook risico's met zich mee ten aanzien van principes van gelijkheid, gelijkwaardigheid, non-discriminatie, vrijheid van godsdienst, leefcultuur, de toegankelijkheid van de publieke ruimte, mobiliteit en levenskansen.

Vrouwe Justitia is met reden geblinddoekt. Aangezien de overheid gebonden is aan rechtsregels, zijn grondwettelijke principes als vrijheid,

gelijkheid en solidariteit voor elke burger beschikbaar. Daarom dienen overheidsinstanties, waaronder de politie, als een van de meest visuele representaties van onze democratische rechtsstaat, de belangen van de burger zonder aanzien des persoons (Projectgroep Visie op de politiefunctie 2005: 39). Om deze redenen ontstaat er telkens enorme weerstand wanneer er wordt gemorrelt aan de objectiviteit van de opsporing door politieagenten.

Logischerwijs wil de politie niet het label opgeplakt krijgen dat ze discrimineert, omdat dit schadelijk is voor het professionele aanzien en bij wet verboden is (Aalberts 1990: 39). Op de politieschool wordt elke agent deze norm aangeleerd: u mag niet ongelijk behandelen. Maar de sociale werkelijkheid schuurt met dit rechtsstatelijke ideaal, omdat mensen niet gelijk aan elkaar blijken. Met andere woorden, de theoretische lessen op de politieschool en de harde realiteit van het politiewerk botsen met elkaar.

Agenten zijn genoodzaakt om in een zee van mensen een beslissing te nemen om bepaalde individuen te controleren. Soms surveilleren ze vaker in een bepaalde buurt of geven ze een jeugdgroep meer aandacht. Daarom ontkomt de politie er niet aan onderscheid te maken tussen groepen mensen of in zekere mate selectief op te treden. De onderliggende vraag is telkens in hoeverre deze selectieve aandacht gerechtvaardigd is, waardoor normatieve uitgangspunten het probleemveld definiëren.

Vanwege haar gelimiteerde capaciteit moet de politie de wet selectief toepassen. Tijdens proactief politiewerk leidt dit ertoe dat agenten beelden en stereotiepen van potentiële en/of daadwerkelijke 'criminelen' hanteren en met een selectieprofiel werken. Het gevolg is dat de politieorganisatie in het nadeel werkt van sommige groepen in de samenleving en in het voordeel van andere (Çankaya, 2012; 2015). Die laatste bestaan vooral uit de dominante groepen en de midden- en hogere klasse.

Agenten zijn van mening dat deze werkwijze het meest effectief is. Er is echter weinig bekend over de effectiviteit en de efficiëntie van de controles. Sterker nog, er zijn indicaties dat etnisch profileren juist ineffectief is. In plaats van zich te richten op individuele, specifieke en concrete daders richt de politie zich op 'groepen'. Met robuust informatie-gestuurd politiewerk, waarbij informatie concreet, nauwkeurig, betrouwbaar en individueel wordt toegepast, heeft deze werkwijze weinig van doen. Zo wordt politiecapaciteit inefficiënt en ineffectief ingezet.

Politiewerk is mensenwerk. Dit betekent dat de politieorganisatie per definitie problemen zal ervaren. Legitimiteit en neutraliteit, twee begrippen die nauw met elkaar samenhangen, zijn nooit 'af'. De begrippen krijgen gestalte in

de dagelijkse interacties tussen de agent en de burger. Het risico van overhaaste generalisaties door veiligheidsprofessionals is dat onschuldige burgers animositeit kunnen ontwikkelen tegenover de politieorganisatie en het vertrouwen in het instituut kunnen verliezen. De gevolgen hiervan zijn in potentie desastreus. Inclusieve veiligheid vraagt om een permanente zorgvuldigheid in de bejegening.

De kwestie van ondermijning in wijken

Shanna Mehlbaum

Bij veiligheid in de wijk gaat het veelal om het voorkomen en stoppen van veelvoorkomende criminaliteit en overlast, zoals woninginbraken, overlast door hangjongeren of dealers en verslaafden die zich op bepaalde plekken in een buurt concentreren. Door gemeenten en politie is hier de afgelopen decennia flink in geïnvesteerd, denk aan wijkveiligheidsteams en wijkagenten om te komen tot een 'leefbare buurt'. Ook vanuit de landelijke overheid is er bewust beleid gemaakt om zogenaamde kansarme wijken, waar sociale veiligheidsproblemen vaak het meest voelbaar zijn, om te toveren in krachtwijken. In hoeverre deze initiatieven altijd tot een vergroting van de sociale veiligheid hebben geleid is lastig te bepalen, maar er zijn zeker successen geboekt.

Naast de aandacht voor boven beschreven zichtbare vormen van criminaliteit, komt er in de praktijk steeds meer aandacht voor de aanwezigheid, of verwevenheid van zware en georganiseerde misdaad in wijken, buurten of straten. Voor deze verwevenheid wordt vaak de term ondermijning gebruikt; de rechtstaat wordt ondermijnd door legale structuren te gebruiken voor illegale doeleinden. Hierbij valt te denken aan winkels die gebruikt worden om geld wit te wassen of cafés die dienen als ontmoetingsplaats voor zware criminelen. Onderstaand fragment gaat over een dergelijke straat in Amsterdam:

'Al decennia probeert de overheid op velerlei manieren van de ader door de Indische Buurt een florierende, veelkleurige winkelstraat te maken. De Javastraat. Het succes wisselt. Eens in de zoveel tijd doet een politiemacht een inval in een zaak waar illegaal gokken of drugshandel de norm is.

Sinds begin 2013 zijn er weer vijf zaken 'geplankt', in jargon: dichtgetimmerd. Geregeld waren de opsporingsdiensten vertrouwde gezichten tegengekomen' (Vugts, 2015).

Typend voor deze locaties is dat de verwevenheid van onder- en bovenwereld niet meteen opvalt. Niet in de criminaliteitscijfers van de politie, maar ook niet in ervaren overlast door buurtgenoten en meldingen hiervan. Er is zozegd geen direct urgentiegevoel. Het is misschien wel vreemd dat er veel van dezelfde typen winkels zijn in een straat, maar niemand heeft er last van. De criminaliteit komt wel naar voren bij rechercheafdelingen van de politie of de FIOD, maar deze werken doorgaans incidentgericht en niet buurtgericht. Inzicht in wat er precies speelt ontbreekt.

Van der Torre en Hulshof beschrijven dat er in sommige achterstandswijken sprake is van een biotoop waar georganiseerde criminaliteit zich kan ontwikkelen (2000, in: Tops & Van der Torre, 2014). Er is zozegd een gunstig ondernemersklimaat voor georganiseerde criminaliteit. Hierdoor kan een *ecosystem for organized crime* (Felson, 2006) ontstaan en in stand blijven. Dit ecosysteem kan gezien worden als het systeem van processen, samenwerking en organisatie dat nodig is voor het daadwerkelijk uitvoeren van criminele activiteiten.

Er zijn verschillende redenen waarom een buurt aantrekkelijk kan zijn voor de georganiseerde misdaad. Om hun *business* draaiende te houden is er een criminele infrastructuur nodig. Op buurtniveau houdt dit onder ander de aanwezigheid van woningen, open locaties, horecavoorzieningen, buurthuizen en midden- en kleinbedrijf in die gebruikt kunnen worden voor opslag, overleg en overdracht van koopwaar (Klerks & Kop, 2004). Bekendheid, neutraliteit, bereikbaarheid en veiligheid (kleine kans op 'rippen' en bedreiging) kunnen voorwaarden zijn voor dit soort locaties (idem).

Tops en Van Der Torre (2014) voegen hier nog een aantal wijkgerelateerde kenmerken aan toe die gelegenheid bieden aan de georganiseerde misdaad; de aanwezigheid van criminele kennissen en criminele kennis, grensverkeer, de aanwezigheid van marginale woningen en kansen voor (jong)criminele starters. Een andere factor kan de aanwezigheid van facilitators zijn; leden van de sociale omgeving rondom georganiseerde criminaliteit die de activiteiten goedkeuren of zelfs aanmoedigen (Von Lampe, 2011).

Tops en Van Der Torre (2014) spreken over een symbiotische verhouding tussen de bewoners en vormen van (georganiseerde) criminaliteit. De aanwezigheid van de onderwereld kan aantrekkelijk zijn voor

buurtbewoners, omdat dit klandizie oplevert of zorgt voor de beschikbaarheid van bepaalde (illegale) goederen. Hierdoor kan een situatie ontstaan waarin buurtbewoners goed weten wat er zich afspeelt, maar hiervan geen melding maken bij de politie of gemeente, zoals in het onderstaande voorbeeld uit Rotterdam.

'In Rotterdam daalt de criminaliteit op verschillende terreinen al jaren, maar politie en bestuurders blijven ontevreden. Volgens hen gebeurt er nog te veel achter de schermen. Dat zorgt er ook nog eens voor zorgen dat mensen denken dat misdaad loont. „Het gaat soms om families die zich als heersers in een woonwijk gedragen, en waarvan veel mensen weten dat ze zich bezighouden met criminaliteit“, aldus de politiechef.' (Elsevier, 6 juni 2015)

Het stoppen of tegengaan van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit in wijken en buurten is geen eenvoudige taak voor de overheid. In eerste instantie is sprake van een zekere ongreepbaarheid; het is vaak niet duidelijk wat er precies speelt en wie daarvoor verantwoordelijk zijn. Door gebruik te maken van katvangers of ingewikkelde financiële constructies kunnen criminele activiteiten verborgen blijven. Relevante informatie is mogelijk wel aanwezig bij de overheid, maar is versnipperd bij verschillende ketenpartners. Daarnaast is het maar de vraag in hoeverre de juiste informatie in systemen te vinden is. Een incidentgerichte aanpak, zoals het aanhouden van verdachten of sluiten van panden blijkt in de praktijk onvoldoende om georganiseerde criminaliteit structureel te weren.

De vraag is dan ook onder welke omstandigheden een integrale aanpak van bestuurlijke en strafrechtelijke partners het meest succesvol is. Er zijn intussen ervaringen met integrale samenwerking tussen politie, OM, gemeenten en andere veiligheidspartners. Ook de expertise van de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIECS) en het Landelijke Informatie en Expertise Centrum (LIEC) kan een belangrijke bijdrage leveren om structurele vestiging van georganiseerde misdaad in buurten tegen te gaan. Deze ervaringen kunnen de noodzakelijke inzichten bieden op de vraagstukken van ongreepbaarheid en hardnekkigheid. Inclusieve veiligheid veronderstelt dat potentiële ondermijning van de rechtsstaat in diverse wijken – etniciteit speelt hier geen rol – wordt tegen gegaan.

De kwestie van vertrouwen

Lis Weimar²

Er lijkt momenteel sprake te zijn van een negatief sociale spiraal bestaande uit een combinatie van toenemende onverdraagzaamheid, onbegrip en onvermogen van buurtbewoners om samen te leven. Het ideaal van een *'melting pot'* lijkt achterhaald en in plaats hiervan is er de ontwikkeling naar meer afscherpende culturele buurtgemeenschappen waarin herkenning van de vertrouwde *'way of life'* volgens de eigen normen voorop staat. Tegelijkertijd is er de ontwikkeling van een aanwezige en herkenbare overheid naar een zich terugtrekkende diffuse overheid tot op buurniveau.

Burgerparticipatie wordt in allerlei beleidstukken als toverwoord gebruikt om iedere burger actief deel uit te laten maken in de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een leefbare en veilige samenleving (van der Land, 2014). De praktijk wijst echter uit dat steeds meer mensen zich juist minder betrokken voelen, langs elkaar heen zijn gaan leven en weinig oog hebben voor elkaars behoefte aan hulp en steun. Is dit tij te keren en waar dan te beginnen?

In menig discussieprogramma duikt de wijkpolitie op die een cruciale rol zou spelen in de ontwikkeling van de gewenste sociale samenhang. De politie was en is bij uitstek de organisatie die 24/7 op straat aanwezig is voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Zij is telefonisch bereikbaar voor allerlei hulpvragen van burgers en biedt hulp in allerlei situaties. Hiervoor is vanaf eind jaren negentig het buurtgericht werken opgezet dat anno 2016 in wijkpolitie binnen de basisteams heeft geresulteerd (o.a. Van Caem, 2012).

Ideaal gezien is de wijkagent de verbindende schakel met de bewoners in de zogenaamde *'haarvaten van de samenleving'*. Zij of hij registreert, analyseert, kijkt, luistert, bemiddelt, lost op, verbindt en verwijst door. In het dagelijkse contact met buurtbewoners en in samenwerking met lokale netwerkpartners wordt door de wijkagent vertrouwen opgebouwd om met elkaar de buurt *'safe en sound'* te houden. Maar hoe kan er een vertrouwensrelatie tussen politie en bewoners ontstaan? En wat zijn de benodigde ingrediënten voor het dagelijkse werk van een wijkagent?

Vanuit de alledaagse ervaring van wijkagenten uit Amsterdam is, op basis van nog lopend onderzoek van Van Steden en Weimar, hieronder een aantal gewenste kwaliteiten van de wijkpolitie benoemd. Zij vormen als het ware de *'gereedschapskist'* van de (wijk)agent. Het gaat dan vaak om *'eenvoudige dingen'* waardoor in een buurt de bewoners meer sociaal

² De auteur was gedurende twee jaar gedetacheerd vanuit de politie bij de onderzoeksgroep op de VU.

betrokken zijn, de zelfredzaamheid van bewoners wordt bevorderd en waardoor er een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een veilige en leefbare buurt kan ontstaan. Wij geven ze hier – zonder kritische distantie – weer om een beeld te schetsen van de wijze waarop wijkpolitie kan worden ingezet.

Behandel een ander zoals je zelf behandeld wilt worden. Het gaat hier om een pakket van eenvoudige dingen die standaard in de opleiding en dagelijks in het werk moeten zijn opgenomen. Zoals de gewenste basishouding en gedrag voor iedere (wijk)agent. Non-verbaal zoals vriendelijk kijken, een open opstelling zodat bewoners de wijkagenten makkelijk kunnen benaderen, een actief oog hebben voor mogelijke hulp van een ieder. Verbaal door burgers aan te spreken zonder vooroordeel en met respect.

Niet beloven maar doen. Eenduidig uitdragen van de taakstelling (wijk)politie voor handhaving van de openbare orde en veiligheid inclusief de mogelijke hulp aan burgers en doorverwijzing naar andere instelling (veelal gemeente met de regierol voor hulp en zorg). Hierbij is het belangrijk aan de burger helder te kunnen uitleggen wat je wel of niet kunt doen en sturen op zelfredzaamheid van de burger waar mogelijk (verwachtingsmanagement).

Professionaliteit begint bij jezelf. Dit vereist continue zorg voor het onderhouden van persoonlijk vakmanschap en vaardigheden zoals omgaan met negatief afwijkend gedrag, grenzen kunnen stellen, aanspreken van mensen, contact maken en houden, onderhandelen, bemiddelen. Maar ook uitwisselen van ervaringen met collega's en elkaar scherp houden op de gewenste professionele invulling van de functie en het specifieke vakgebied van de wijkagent.

Transparant zijn over wat je doet en wat je bereikt. Sociale media bieden de mogelijkheid voor laagdrempelig contact waardoor zowel de wijkagent als de burger snel contact kunnen maken voor uitwisseling van vraag en antwoord over buurtgericht werken door de politie. Zoals het interactief kunnen reageren op allerlei Youtube filmpjes die omstanders van bepaalde incidenten hebben gemaakt. Een relatief makkelijk middel waardoor eenduidig vanuit de (wijk)politie kan worden gereageerd met het delen van alle openbaar te verspreiden informatie.

Verspreid het woord en geef kwetsbaarheid een gezicht. Communicatie over wat er aan overlast in de buurt is en alle bewoners deelgenoot maken over het wel en wee in hun buurt en wat zij zelf kunnen doen. Gebruikmaken van beeld en woord bijvoorbeeld aanplakbiljetten/bilboards in de buurt; het uitdelen van flyers in tehuizen, horeca; via internet of via postbus 51 reclame-uitingen.

Creëer of maak gebruik van natuurlijke momenten. Elke situatie kan zich lenen om als wijkpolitie aan te kunnen sluiten bij de omgeving en de relatie met de buurtbewoners te verstevigen. Denk aan het geven van voorlichting op scholen over bijvoorbeeld vuurwerk, drugs, huiselijk geweld en dergelijke. Of aan verzorgingstehuizen en begeleid woonprojecten voor gesprekken over de buurt, haar bewoners, de mogelijkheden voor contact en de rol van de wijkagent hierbij. Of aan een inloopuurtje met koffie bij buurtverenigingen. Het zien en gezien worden van de wijkagent in een informele setting levert vertrouwen.

Mijn buurt is onze buurt. Micro-arrangement opstellen voor bevordering van de (informele) samenwerking door wijkpolitie, hulpverlening/zorg en burgers in de buurt. Hierbij horen heldere afspraken over wie doet welke taken en is waarvoor verantwoordelijk. Het uitgangspunt is kleinschalige zorg voor elkaar met een gemeenschappelijk doel om kwetsbare burgers te helpen in hun kracht te zetten.

Onder het motto: 'Samen staan we sterk' kan een ieder zijn of haar bijdrage leveren.

Tot besluit van dit essay

Inclusieve veiligheid is een ambivalent gegeven dat een samenleving kan verenigen en splijten. We openen met een superdiverse netwerkmaatschappij en eindigen met een kopje koffie van de wijkagent in een buurtcentrum. Dat lijkt op een simplificering van de problemen, maar heeft te maken met de overtuiging dat inclusieve veiligheid in concrete, dagelijkse praktijken vorm krijgt. We hebben verschillende kwesties laten zien in het besef dat er veel meer zijn en dat veiligheid niet een (ideale) eindtoestand kan zijn. Het concept inclusieve veiligheid verwijst naar een proces, waar permanent aan moet worden gesleuteld en geknutseld.

In het tweede deel van dit document doen we verslag van de meer substantiële kennis die het programma Veiligheid & burgerschap over de afgelopen tien jaar heeft opgeleverd. Het programma is altijd gebaseerd geweest op een eenvoudig schema: de organisatie van veiligheid, de ervaring van veiligheid en de verhouding tussen beide. Achtereenvolgens gaan we in op de rol van burgers, de ontwikkeling van toezicht en handhaving op straat en samenwerkingsvormen in veiligheidsnetwerken.

II Opbrengstdocument Veiligheid & Burgerschap

Inhoud

- | | |
|---|----|
| 1. Veiligheid in een participatiesamenleving | 22 |
| <i>Een overzicht en wat reflectie</i> | |
| Ronald van Steden | |
| 2. Overlastbestrijding in Amsterdam | 37 |
| <i>Samenwerking bij handhaven in de openbare ruimte</i> | |
| Bas van Stokkom | |
| 3. De besturing van veiligheid | 53 |
| <i>Strategieën voor samenwerking</i> | |
| Hans Boutellier | |

II Opbrengstdocument van tien jaar onderzoek naar veiligheid en burgerschap

Veiligheid in een participatiesamenleving

Ronald van Steden

Dat niet alleen professionals, maar ook burgers, bijdragen aan sociale veiligheid zal geen verbazing wekken. Sinds jaar en dag zetten huiseigenaren sloten op hun deur, installeren zij een autoalarm of geven zij tips over criminaliteit door aan Opsporing Verzocht en Meld Misdaad Anoniem. De medeverantwoordelijkheid die burgers voor veiligheid hebben, is dus min of meer vanzelfsprekend. Toch heeft de Nederlandse regering deze medeverantwoordelijkheid over de afgelopen twintig tot dertig jaar steeds meer geëxpliciteerd. Zo sprak Koning Willem-Alexander tijdens zijn troonrede in 2013 de wens uit dat ons land verandert van een ‘verzorgingsstaat’ in een ‘participatiesamenleving’. Mensen moeten ‘meedoen’ en ‘meewerken’ als het gaat om arbeid en (mantel)zorg, maar ook in het veiligheidsdomein zijn de termen ‘activering’ en ‘participatie’ populair. Burgerschap gaat, kortom, verder dan het hebben van een paspoort. Van burgers wordt verwacht dat zij zich actief inzetten voor hun buurt of gemeenschap.

Tegen deze achtergrond heeft de onderzoeksgroep Veiligheid en Burgerschap zich over de afgelopen jaren intensief beziggehouden met gelijknamige thema’s. De onderzoeksgroep dankt haar bestaan aan de Frans Denkers leerstoel, vernoemd naar een prominente politiepsycholoog die in de jaren tachtig bevoegen pleidooien hield voor meer zelfredzaamheid inzake veiligheid. Denkers verdedigde een ‘meer menselijke’ reactie op criminaliteit en overlast als contragewicht voor strafrechtelijke interventies. Hoewel het thema zelfredzaamheid nog altijd actueel is en sterkte connotaties heeft met ‘actief burgerschap’ is de oorspronkelijke betekenis van Denker’ concept wezenlijk veranderd. Waar het bij hem draaide om zelfredzaamheid als alternatief voor ‘harder straffen’, kunnen we tegenwoordig beter spreken van een surplus bovenop een repressief georiënteerd overheidsbeleid (Boutellier, 2011-b). Dat is dus een tegenovergestelde benadering van verantwoordelijk burgerschap dan Denkers ooit beoogde.

Een treffend voorbeeld van deze betekenisverschuiving vinden we terug in de beleidsnota *Naar een Veiliger Samenleving* (Kamerstukken II 2002/03,

28684, nr. 1), nota bene de enige nota van het toenmalige kabinet Balkenende-1, dat behalve een wirwar aan repressieve en preventieve maatregelen de nadruk legt op het bedrijfsleven en de burger 'om vanuit hun verantwoordelijkheid een bijdrage te leveren aan de verbetering van de veiligheid in ons land' (p. 4). Het zou een misverstand zijn te denken dat zo'n visie op veiligheid en burgerschap geheel kan worden teruggevoerd op '9/11' en Pim Fortuyn. Juist medio jaren tachtig, toen Denkers zijn lijnen van denken uitwerkte, klonk al dezelfde boodschap in *Samenleving en Criminaliteit* (Kamerstukken II 1984/85, 18995, nr. 2). Behalve versterking van het strafrechtelijk apparaat, stelde de nota dat 'de samenleving in al haar geledingen' medeverantwoordelijk is voor het tegengaan van overlast en veelvoorkomende criminaliteit (Gunther Moor, 2011, p. 196). Het kabinet kondigde daarop een politiek aan gericht op het mobiliseren van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij het doen verminderen van onveiligheid.

Maar misschien ligt de oorsprong van het streven om burgers te 'responsabiliseren' – een term van onder meer Garland (1996) – nog wel verder terug met het verschijnen van *Politie in Verandering* (Heijink et al., 1977). Toen voerde de Nederlandse politie het gebiedsgebonden werken in (Punch e.a. 2002). Een fundamentele pijler onder gebiedsgebonden politiewerk is dat burgers betrokken worden bij het aandragen van problemen en oplossingen met betrekking tot lokale overlast en criminaliteitsproblemen. Dat doen zij niet in plaats van politie en justitie, maar daar bovenop. Deze aanvullende inzet van burgers is overigens niet typisch Nederlanders. Eerder deed Skogan (2008) empirisch onderzoek naar het verloop van zogeheten 'beat meetings' in Chicago, waarbij burgers en politiefunctionarissen gezamenlijk informatie delen en prioriteiten stellen. Een andere Noord-Amerikaanse studie naar het fenomeen 'community policing' is van Fung en Wright (2001) die het democratisch potentieel van burgerparticipatie ten behoeve van buurtgebonden politiewerk benadrukken. Burgers krijgen direct zeggenschap over veiligheidsbeleid in hun buurt.

Wie het Nederlandse landschap van burgers in veiligheid overziet, wordt geconfronteerd met een veelheid aan verschijningsvormen. Deze bijdrage onderscheidt er drie: burgermoed, burgerparticipatie en burgers bij de politie. Bij burgermoed gaat het om spontaan ingrijpen in een (potentieel) bedreigende situatie. Burgerparticipatie is een paraplubegrip voor een keur aan langduriger projecten die bijdragen aan een veilige woonomgeving. Tot slot versterken

vrijwilligers de gelederen van de politie.³ De insteek van deze bijdrage is drieërlei. Ten eerste gaat het om een panoramisch overzicht van wat er zoal op het terrein van veiligheid en burgerschap gebeurt. Ten tweede is het de vraag wat de werkzame ingrediënten van al die initiatieven zijn. De bijdrage eindigt met een kritische discussie over de wenselijkheid van medeverantwoordelijke burgers binnen het veiligheidsdomein.

Burgermoed

Bij *Zivilcourage* – of in het Nederlands: burgermoed – draait het om het eenmalig daadkrachtig optreden van een of meerdere burger(s) bij agressie en geweld wanneer er (nog) geen politie of andere hulpdiensten ter plaatse zijn (Gunther Moor & Van der Vijver, 2011).⁴ Neem het voorbeeld van een conducteur die een reiziger en zijn medepassagier aanspreekt op het in bezit hebben van een vals vervoersbewijs. Hierdoor ontstaat er een dreigende situatie. De belaagde conducteur vertelt:

‘De twee mannen stonden vervolgens op en vlogen me aan. Ze begonnen te duwen en te trekken. Ik wist me af te weren tot een drietal reizigers er tussen sprong en ik me daardoor in veiligheid wist te brengen’
(Metronieuws.nl, 8 december 2015).

Dankzij de reizigers die hem te hulp schieten, kan de conducteur veilig de cabine bereiken en de politie alarmeren die op het eerstvolgende station het agressieve tweetal opwacht. Dit voorbeeld laat zien dat burgermoed in beginsel als iets positiefs kan worden geïnterpreteerd. Het concept heeft een morele lading van verzet tegen onrecht en op de bres staan voor rechtvaardigheid, ook al kan dit het eigen belang schaden (Buruma, 2008). Toch blijven pleidooien voor sociale zelfredzaamheid en burgermoed – zie vooral het werk van politiepsycholoog Frans Denkers (1985) – omstreden vanwege de negatieve connotatie van ‘eigenrichting’ die het in zich draagt. De precieze grens tussen

³ De genoemde dieldeling van burgers in veiligheid is niet uitputtend. Bijvoorbeeld het Nederlandse Rode Kruis heeft een poule van 28.000 vrijwilligers die helpen bij evenementen, calamiteiten, de opvang van vluchtelingen en het zelfredzamer maken van kwetsbare groepen zoals ouderen. De organisatie is met 251 lokale afdelingen stevig in de samenleving verankerd (www.rodekruis.nl). Deze bijdrage richt zich echter op projecten met een primaire overlast- en/of criminaliteitscomponent.

⁴ Terpstra (2010, p. 81) schaaft onder eenmalige burgeracties rond onveiligheid ook ‘stille marsen’ (bijvoorbeeld na dodelijk uitgaansgeweld) en protestacties (bijvoorbeeld tegen de komst van een asielzoekerscentrum).

burgermoed en laakbare vormen van eigenrichting is immers niet altijd duidelijk.

Haas (2010) concludeert in haar proefschrift dat maatschappelijke steun voor eigenrichting in Nederland gering is. Haar respondenten kunnen in voorkomende gevallen sympathie opbrengen voor burgers die zichzelf of een ander spontaan en zonder vooropgezet of excessief geweld verdedigen tegen een aanvaller, maar er bestaat geen breed gedragen behoefte aan 'zelf ingrijpen' bij agressie, geweld en (be)dreiging. Het naar verhouding grote vertrouwen in de Nederlandse politie en ons democratische rechtssysteem blijkt hierbij doorslaggevend. Heftige incidenten met eigenrechters zijn dan ook relatief zeldzaam en kunnen op de nodige media-aandacht rekenen. Opvallend is dat met name politici ter rechterzijde – de VVD voorop – na incidenten stelling nemen ten faveure van burgermoed, maar dat zij telkens weer worden teruggefloten. Tot wetswijzigingen hebben hun pleidooien voor meer mogelijkheden tot 'zelf grijpen' niet geleid.

Hierbij zij opgemerkt dat eigenrichting als concept niet in het Nederlandse strafrecht voorkomt. Vanuit juridisch perspectief bekeken bestaan er twee mogelijkheden: noodweer(exces) en burgerarrest. Jurisprudentie wijst uit dat er de laatste jaren een verruiming van het noodweerartikel heeft plaatsgevonden (Mehlbaum & Van Steden, 2016). Rechtelijke uitspraken hebben het concept 'wederrechtelijke aanranding' opgerekt en cases laten zien dat politie en Openbaar Ministerie (OM) terughoudender omgaan met het vrijheidsbenemende dwangmiddelen tegen burgers die zichzelf thuis of in hun bedrijf tegen aanvallers hebben verweerd. Dit kan worden geïnterpreteerd als een reactie op eerdere maatschappelijke en politieke ophef over 'slachtoffers' die als 'daders' werden behandeld. De beschreven verruiming duiden op een voorzichtige beweging richting meer juridische coulance met 'zelf ingrijpen'. Bij burgerarrest blijkt dit vooralsnog niet het geval (Naeyé, 2009). Burgers mogen iemand met geweld aanhouden, maar lopen dan een groot risico op strafvervolgning.

Burgerparticipatie

In tegenstelling tot burgermoed gaat het bij burgerparticipatie om langduriger vrijwillige inzet op het terrein van sociale veiligheid, zonder dat er sprake is van eigenrichting of anderszins van een strafrechtelijke overtreding. De afgelopen jaren hebben behoorlijk veel casestudies naar dit thema het licht gezien. Deze studies tonen aan dat burgerprojecten met betrekking tot overlast en

criminaliteit in allerlei soorten en maten bestaat. Er komen talloze projecten voor, waarbij het niet precies duidelijk is om welke aantallen vrijwilligers het exact gaat. Landelijke aantallen lopen zeker in de duizenden. We maken een onderscheid tussen vier typen burgerparticipatie: (1) 'burgers als ogen en oren', zowel passief als actief, (2) 'burgers als adviseurs of deelnemers in besluitvorming', (3) gemeenschappelijke 'zelfredzaamheid' en (4) 'zelfbestuur' (Van Steden et al., 2011, p. 441; Terpstra, 2010, p. 82-87). Zonder uitputtend te willen zijn, zullen op basis van eerdere studies bij alle categorieën illustraties worden gegeven.

Binnen de categorie 'burgers als ogen en oren' ligt het voor de hand te denken aan klassieke buurtwachten die zich actief vormen om criminaliteit, (ernstige) overlast en (gevoelens van) onveiligheid tegen te gaan (Van der Land 2014). Daarnaast bestaan er allerlei andere vormen van burgertoezicht zoals buurtvaders, nachtwatchen, *whatsapp*-groepen (Lub, 2016; Van der Land et al., 2014), susploegen⁵, vrijwillige voetbalstewards (Thaens et al., 2015), horecastewards⁶ en buurtthermometers (Van Steden et al., 2011). De laatsten vervullen overigens een passievere toezichtsrol en voorzien wijkagenten op aanvraag van informatie over sociale spanningen en irritaties in hun buurt. Behalve het houden van toezicht kunnen burgers ook via opsporingsactiviteiten 'ogen en oren' van de politie zijn. Het televisieprogramma Opsporing Verzocht en Meld Misdaad Anoniem zijn al genoemd, maar we kunnen ook denken aan Burgernet, SMS-alert (Van der Land et al., 2014) en Twitterende wijkagenten die via sociale media informatie met burgers delen (Roodenburg & Boutellier, 2013). Bovenop dergelijke geïnstitutionaliseerde initiatieven zetten burgers eigen projecten op zoals een lokale overval-*app* of de website *boevenvangen.nl*.

Categorie twee betreft burgers die in allerlei beleidsadviserende en beleidsvormende gremia zitting hebben. In een minimale variant gaat het om informatiebemiddeling tussen burgers en instanties met als doel ideeën creëren om een locatie veiliger te maken. Voorbeelden zijn (online) buurtplatforms, buurtnetwerken en denktanks gericht op het tegengaan van specifieke incidenten zoals vernielingen door baldadige jongeren (Van der Land et al., 2014; Van Steden et al., 2011). In verdergaande vorm valt te denken aan het beïnvloeden van beleid en zelfs aan meebeslissen. Een klassiek Noord-Amerikaans voorbeeld is de '*beat meeting*' die reeds in de inleiding ter sprake kwam. Dit forum biedt burgers en politie kansen om tot een gezamenlijke

⁵ Zie het project 'Veilig Stappen' in Noordwijk: www.nieuwsbank.nl/inp/2002/06/28/To22.htm.

⁶ Voor meer informatie over horecastewards zie: www.ccv.nl.

aanpak van buurtproblemen te komen. Een Amsterdamse variant is het buurtveiligheidsteam dat na analogie van ‘*reassurance policing*’ in Groot-Brittannië (Innes, 2004) burgers betreft bij het stellen van prioriteiten met betrekking tot aanhoudende overlast en de inzet van politie, toezicht en handhaving hierop (Van Stokkom, 2013). Andere gemeenten, waaronder Rotterdam, kennen Buurt Bestuurt dat volgens soortgelijke principes werkt (Schuilenburg, 2016).⁷ Aanvullende cases zijn buurtschouwen, veiligheidspanels en wijkambassadeurs (Van der Land et al., 2014) die in meer of mindere mate agendasettend zijn. In de meest vergaande variant mogen burgers via het alloceren van bewonersbudgetten hun voorstellen om de leefbaarheid in hun buurt te verbeteren daadwerkelijk laten uitvoeren (Engbersen et al., 2010). De gemeente geeft dan dus een deel van haar beslisbevoegdheid uit handen.

In de derde plaats richten ‘zelfredzame’ burgers zich gemeenschappelijk op het versterken van sociale controlemechanismen in hun leefomgeving en op tegengaan of uitpraten van (slepende) conflicten. De onderliggende assumptie is dat contactbevordering en een gedeelde zorg voor de buurt een positieve invloed hebben op veiligheid en leefbaarheid. Voorbeelden lopen uiteen van bewoners die letten op het onderhoud van de openbare ruimte (Van der Land et al., 2014) – slechte verlichting, zwerfvuil, hondenpoep, wiebelende straattegels – via studenten met een goedkoop huisvestingscontract die als tegenprestatie letten op tekenen van huiselijk geweld, vereenzaming of gestoorde personen (Thaens e.a., 2015) tot directe gedragsbeïnvloeding door de politie of door burgers. Rolmodellen kunnen jongeren aanzetten om zich in te zetten voor anderen en om niet het verkeerde pad op te gaan (De Jong, 2014). Landelijke buurtbemiddelingsnetwerken⁸, Eigen Kracht-conferenties⁹ en *Restorative Justice* Nederland¹⁰ dragen bij aan het doen verminderen van wrijvingen tussen burgers en aan herstel van verhoudingen tussen daders en slachtoffers.

Tot slot duidt ‘zelfbestuur’ op autonome burgernetwerken die collectief particuliere beveiliging financieren en camera’s installeren. Afgeschermd woon domeinen zijn een verdergaande vorm van zelfbestuur: burgers besluiten een huis te kopen in wijken met een defensieve architectonische uitstraling, eigen gedragscodes en soms een slagboom of hek (Schuilenburg & Van Steden, 2016). Zulke wijken zijn in opkomst in Nederland.

⁷ Zie ook: www.buurtbestuurt.nl.

⁸ www.beterburen.nl

⁹ www.eigen-kracht.nl

¹⁰ www.restorativejustice.nl

Burgers bij de politie

Het meeste empirische onderzoek gaat over burgers in veiligheid die weliswaar regelmatig samenwerken met de politie, maar binnen de politieorganisatie zelf geen vrijwilligerswerk verrichten.¹¹ Dit laat onverlet dat zo'n 3.500 mensen als politievrijwilliger aan de slag zijn (Van Steden & Mehlbaum, 2015). Hun geschiedenis voert terug naar 1948 toen de Reserve Rijks- en Gemeentepolitie werd opgericht ter versterking van het reguliere politiekorps in tijden van oorlog of oorlogsdreiging en bij grote calamiteiten of ordeverstoringen. Tijdens de jaren zestig en zeventig gingen reservisten meer en meer ondersteuning bieden bij het reguliere politiewerk. Deze ondersteuning nam verschillende vormen aan. In het ene deel van het land hielpen zij de politie bij het regelen van verkeersstromen en ondersteunden ze bij evenementen zoals bloemencorso's en wielervedstrijden. Op andere plekken functioneerden reservisten als (vrijwel) gelijkwaardige politiecollega's tijdens surveillance-diensten of op een wijkteam. Daarom adviseerde de Werkgroep politiebudget in 1987 om de reservepolitie op te heffen en om te vormen tot een korps van ruimer inzetbare krachten. Met de reorganisatie van het politiestelsel in 1993 maakte de term reservist uiteindelijk plaats voor 'vrijwillige politie' (Kruimel & Vermathen, 2000) – een nieuwe naamgeving die beter paste bij een gegroeide praktijk waarin onbetaalde krachten zijn gaan samenwerken met beroepscollega's, zonder dat er nog sprake was van buitengewone omstandigheden.

De Politiewet 2012 definieert politievrijwilligers als ambtenaren 'die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, onderscheidenlijk voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie' (artikel 2, lid c). Binnen de politie wordt gesproken over 'executieve vrijwilligers' en 'niet-executieve vrijwilligers', voorheen volontairs geheten. De circa 1.685 executieve politievrijwilligers (afgekort VAT-EX.) lijken het meest op beroepskrachten. Een groot deel van hen is in niets te onderscheiden van de reguliere politie. Zij dragen hetzelfde uniform en sommigen hebben een vuurwapen. De circa 1.575 niet-executieve politievrijwilligers verrichten een scala aan administratief-technische en ondersteunende taken (afgekort VAT-

¹¹ De politie is niet de enige publieke veiligheidsorganisatie die vrijwilligers in dienst heeft. Defensie beschikt over het Korps Nationale Reserve die circa 3.000 krachten kan mobiliseren (Thaens e.a. 2015). Deze reservisten beveiligen vitale infrastructuur zoals havens en energiecentrales en ondersteunen bij rampen en crises. Daarnaast moet worden opgemerkt dat van alle ongeveer 27.000 brandweermannen en -vrouwen in Nederland er slechts 4.500 beroeps zijn (zie: www.brandweer.nl). De rest werkt als vrijwilliger. Hun opleiding en inzet is dezelfde als bij betaalde collega's.

AT.). In tegenstelling tot de executieve groep zijn de werkzaamheden van niet-executieve vrijwilligers minder duidelijk gedefinieerd. Zij kunnen achter de balie van een politiebureau zitten, archieven opruimen of buurtonderzoek doen (in het laatste geval voeren zij dus feitelijk executieve taken uit). De Nationale Politie streeft naar een eenduidig en landelijk dekkend vrijwilligersbeleid, maar er is nog veel werk aan de winkel. Van Steden en Mehlbaum (2015) constateren dat reorganisatieprocessen buitengewoon ingewikkeld liggen vanwege de grote autonomie die voormalige politieregio's hadden in het vormgeven van hun vrijwilligersbeleid. Een wirwar van regelingen moet nog worden gladgestreken.

Werking

Tot zover het panoramisch overzicht van veiligheid en burgerschap in Nederland. De geschetste grote vrijwillige betrokkenheid van mensen op tal van manieren en in allerlei projecten roept de vraag op wat werkzame ingrediënten van burgerschap zijn. Waarom werkt een aanpak wel of niet binnen gegeven omstandigheden? Het is niet eenvoudig om een sluitend antwoord op deze vraag te geven. Per verschijningsvorm – burgermoed, burgerparticipatie en burgers bij de politie – zullen inzichten uit de literatuur worden behandeld.

Ten eerste burgermoed. Mensen grijpen lang niet altijd in bij geweld en criminaliteit, maar toch zijn er die dat wel doen. Er is weinig bekend over waarom dit zo is. Een studie van Meerdinkveldboom et al. (2009) naar vijftien cases van 'zelf ingrijpen' die goed afliepen (agressie werd gestopt, gestolen spullen kwamen terug, de dader werd aangehouden, etc.) en waarbij geen van de betrokkenen later strafrechtelijk werd vervolgd, wijst uit dat een mix van persoonlijke en situationele kenmerken tot pro-sociaal gedrag aanleiding geven. Ingrijpers lijken over het algemeen non-conformistisch van aard, identificeren zich met het slachtoffer, voelen morele verontwaardiging, kunnen situaties snel inschatten en nemen kordaat beslissingen. Het helpt eveneens als de ingrijper zich in een hem of haar bekende omgeving bevindt, als het licht is en als er andere personen in de buurt zijn. De politie was in geen van de gevallen direct ter plaatste, maar speelde wel een grote rol in de verdere afhandeling van incidenten. Tot slot werkt burgermoed voornamelijk bij overlast, diefstal, burenruzie of een conflict in het verkeer. Zelf ingrijpen tijdens uitgaansgeweld kan juist escalerend werken vanwege de alcohol die (meestal) in het spel is en mogelijke tegenreacties van bekenden of omstanders.

Ten tweede burgerparticipatie. Vanwege de veelkleurigheid aan initiatieven en projecten is het lastig om heel precies werkzame ingrediënten te identificeren. Tegelijk is het op basis van de literatuur wel mogelijk om enkele rode draden te trekken: een 'hoge mate van homogeniteit' en een 'stevige institutionele inbedding' zijn terugkerende succesfactoren. We beginnen met de samenstelling van burgerprojecten. Niet geheel verassend participeren vooral bevlogen bewoners die hun eigen belang overstijgen vrijwillig in het tegengaan van overlast en criminaliteit – en andersom: in het bevorderen van veiligheid en leefbaarheid – op het lokale niveau hun wijk. Volgens Van Houwelingen e.a. (2014, p. 59), die een brede internationale verkenning uitvoerden naar burgerparticipatie in veiligheid, in zorg en in politieke aangelegenheden, hebben vrijwilligers daarbij ook eigen belangen: ze willen iets leren, contacten en ervaringen opdoen en individuele vaardigheden inbrengen.

Het stereotype beeld dat vrijwilligers meestal '*usual suspects*' zijn, wordt door Van Houwelingen et al. bevestigd: actieve burgers vinden we relatief vaak onder kerkelijke mensen van middelbare leeftijd met een hoger opleidingsniveau (p. 63). Met name groepen mensen met een homogene culturele samenstelling doen het goed, ook op het terrein van veiligheid. Ondanks pogingen van bijvoorbeeld opbouwwerkers blijft het betrekken van met name etnische minderheden een moeizame aangelegenheid (Van der Land e.a., 2014). Aan de andere kant nuanceren Noord-Amerikaanse en Nederlandse publicaties dit probleem (Skogan, 2003; Van Stokkom et al., 2012). Non-participanten zouden dezelfde zorgen en ergernissen over overlast en criminaliteit hebben als actievelingen in de buurt en vinden als zodanig eerder voordeel dan hinder van burgerprojecten. Het volstaat als een kleine groep enthousiastelingen aan de slag gaat.

Een volgend hoofdingrediënt is dat burgerparticipatie meestal een stevige institutionele inbedding behoeft, al bestaat er een gemengd beeld van de kwaliteit van samenwerking tussen buurtgerichte initiatieven en professionals (Lub, 2016). Van alle door Van der Land (2014) onderzochte burgerwachten vindt een minderheid zijn oorsprong in spontane bewegingen 'van onderop'. Door de bank genomen zijn burgerwachten onderdeel of uitvloeisel van bestaand overheidsbeleid gericht op het verantwoordelijk maken van derden – een inzicht dat trouwens eveneens geldt voor andere vormen van actief burgerschap in het veiligheidsdomein (Van der Land et al., 2014; Van Steden et al., 2011). Het voorgaande hangt samen met wat bekend

staat als de participatieparadox: juist in probleemwijken waar extra inzet van bewoners is gewenst, komt deze inzet moeizaam van de grond.

Professionals zoals wijkagenten en opbouwwerkers zijn derhalve onmisbaar in het aanjagen en continueren van lokale projecten (Lub, 2016, p. 94; Van Stokkom & Toenders, 2010; Terpstra, 2010, p. 75 e.v.). Niettemin kunnen dezelfde professionals barrières opwerken in de vorm van regels, procedures en andere beleidslogica's die burgers niet goed kunnen volgen (Van Steden e.a., 2011) en is het mogelijk dat zij weinig of geen oog hebben voor interessante kennis en capaciteiten die burgers van nature met zich mee inbrengen (Thaens et al., 2015). Improvisatie is voor professionals een onmiskenbare houding en kwaliteit om burgerprojecten naar behoren te faciliteren en te begeleiden (Van der Land & Van Stokkom, 2015). Zij moeten, zo gezegd, 'buiten de lijntjes durven kleuren', zich bescheiden opstellen en met vallen en opstaan willen leren samenwerken met burgers.

Tot slot burgers bij de politie. Het eerder aangehaalde onderzoek naar politievrijwilligers (Van Steden & Mehlbaum, 2015) komt in grote lijnen overeen met wat hierboven is gezegd. Mensen die zich aanmelden als politievrijwilliger zijn over het algemeen van middelbare leeftijd (gemiddeld rond de veertig), van Nederlandse geboorte, middelbaar of hoger opgeleid en voornamelijk man. Zij zijn zeer trouw aan hun organisatie; diverse geïnterviewde respondenten gingen tot wel 25 jaar mee. Qua motivatie om de stap naar het vrijwilligerswerk te maken kwam een mengeling van dominante sociale en persoonlijke factoren terug: 'anderen helpen bij het veiliger maken van de samenleving' en 'kansen krijgen om zichzelf te ontwikkelen'. Daarbij geldt dat politie voor velen een fascinerende omgeving belichaamt. Zoals reeds opgemerkt zit het korps middenin een gigantische reorganisatie en loopt het vrijwilligersbeleid stroef. Om vrijwilligers tevreden te stellen en te behouden is het evident dat politieprofessionals ervoor moeten zorgen dat zij relevante opleidingen kunnen volgen, de juiste uitrusting en benodigdheden hebben en dat zij zich ingebed voelen in het team. Per eenheid, en zelfs per bureau, treden er verschillen op in de facilitering en begeleiding van vrijwilligers binnen de Nationale Politie.

Wenselijkheid

'Sociale zelfredzaamheid', 'medeverantwoordelijkheid' en 'actief burgerschap' zijn tegenwoordig populaire begrippen in overheidscommunicatie over de 'participatiesamenleving' in het algemeen en de bestrijding van (on)veiligheid

(c.q. overlast en criminaliteit) meer in het bijzonder. En inderdaad, vrijwillige inzet van burgers heeft onmiskenbaar positieve gevolgen. Deelnemers aan burgerwachten vinden het prettig om daadkracht te tonen, zij ontwikkelen meer grip op de situatie en sociale verbanden worden versterkt (Lub, 2016, p. 95; Van der Land 2014, p. 64-66). Dit laat echter onverlet dat er ook nadelen kleven aan burgerparticipatie. 'De burger' en 'de gemeenschap' moeten niet te gemakkelijk rooskleurige beelden oproepen van mensen die goed voor elkaar zorgen. Daarom staan we tot besluit stil bij de schaduwzijden van burgerprojecten met betrekking tot veiligheid.

Een eerste punt is dat de roep om burgerparticipatie zich in een vreemde spagaat bevindt: burgers zijn het probleem én de oplossing ineen. Burgers hebben een grote mond, veroorzaken overlast en vertonen hufterig of zelfs crimineel gedrag. Tegelijk verwacht de overheid van diezelfde burgers dat zij met voorstellen komen om deze samenlevingsproblemen te tackelen (Boutellier & Van Steden, 2010). Het zal daarom geen verbazing wekken dat de activering van burgers in veiligheid met ambivalenties is omgeven. In het geval van burgermoed zijn de eerder aangehaalde zorgen over 'eigen richting' zonneklaar. Het meer ruimte geven aan mensen om voor zichzelf of voor een ander op te komen in geval van nood moet geen vrijbrief vormen voor buitenproportioneel geweld. Voorts kunnen ook bij allerlei vormen van langdurige burgerparticipatie kanttekeningen worden gezet. Weliswaar verschillen de meningen over het belang van representativiteit binnen projecten, maar daarmee zijn voorstelbare uitwassen van classificatie en discriminatie tussen 'goede' en 'slechte' burgers niet automatisch uitgewist. Bepaalde bewoners – opgeschoten jeugd, kansarme groepen en etnische minderheden – kunnen zich door bijvoorbeeld deelnemers aan burgerwachten geprovoceerd voelen, waardoor onderlinge spanningen toenemen (Van der Land, 2014). Dat komt de veiligheid vanzelfsprekend niet ten goede.

Een ander (onbedoeld) negatief gevolg van burgerparticipatie is de mogelijk groeiende kloof tussen wijken die bruisen van vrijwilligerswerk en wijken die hiervan verstoken blijven. Als het ene deel van een gemeente de veiligheid en leefbaarheid beter op orde heeft dan de andere, profiteert niet iedereen in gelijke mate van de voordelen die projecten met zich meebrengen en kunnen er zelfs 'waterbed-effecten' (dat wil zeggen: een geografische verplaatsing van problemen) ontstaan. Buurten die al met een geschiedenis van achterstand en verval kampen, geraken zo nog verder in negatieve spiralen (Van der Land & Van Stokkom, 2015). Tevens is het activeren van burgers bij problemen van overlast en criminaliteit niet zonder sociale risico's. Het thema

veiligheid steeds benadrukken herbergt het paradoxale risico van ontwrichting: deelnemers aan initiatieven geraken alerter en daarom misschien ook angstiger. In ieder geval hebben factoren zoals ‘blootstelling aan onveilige situaties’ en ‘meer informatie over criminaliteit’ niet op voorhand een positieve uitwerking op veiligheidsgevoelens; negatieve of tegenstrijdige verbanden zijn minstens zo plausibel (Van Eijk, 2013; Spithoven, 2014). De uitwerking van burgerparticipatie op de emoties van deelnemers kan per project en per persoon verschillen.

Bovendien moeten wijkagenten en andere professionals waken over overenthousiaste ‘cowboys’ en sluimerende sentimenten onder ‘boze burgers’ die ondermijnd kunnen werken (Lub, 2016; Van der Land, 2014). De politie heeft soms haar handen vol aan het aanjagen, coördineren, bijsturen en doen slagen van projecten. Burgerparticipatie levert de overheid daarom niet automatisch financiële besparingen op (Terpstra, 2010). En als dit wel gebeurt, wekt het de schijn van bezuinigen – een verwijt dat politievrijwilligers af en toe te horen krijgen. Vooral niet-executieve, ondersteunende vrijwilligers zouden betaalde arbeid ‘verdringen’ (Van Steden & Mehlbaum, 2015). Een vrijwilliger die aangiften kan opnemen kost immers niets. De politie stelt daarentegen dat ze vrijwilligers bovenop en niet in plaats van de normale sterkte aanneemt. Ook is het nodig om tijd en geld in vrijwilligers te investeren. Samengevat moet het positieve effect van burgerschap op veiligheid, veiligheidsgevoelens en veiligheidsbeleid niet op voorhand worden overschat. Bescheiden verwachtingen en doelstellingen zijn derhalve te prevaleren boven al te ideologische bevlogenheid over veiligheid en burgerschap.

Reflectie

Burgers stimuleren om (mede)verantwoordelijkheid voor sociale veiligheid (overlast, criminaliteit) te nemen is tegenwoordig ‘hot’. Het stimuleren van deze verantwoordelijkheid krijgt in de praktijk op veelkleurige wijze gestalte. We hebben burgermoed, burgerparticipatie en politievrijwilligers als drie hoofdcategorieën besproken. Burgermoed heeft betrekking op eenmalig ingrijpen bij acuut gevaar zoals agressie en geweld. Dit komt relatief weinig voor in Nederland. Buurtwachten, conflictbemiddeling, inspraak in beleid en wat dies meer zij beslaan het gros van de burgerparticipatie gericht op veiligheid. Meestal zijn projecten ingebed binnen institutionele structuren van wijkpolitie en lokale overheid. Als laatste variant van verantwoordelijke burgers

zijn politievrijwilligers aan bod gekomen. Anders dan bij burgermoed en burgerparticipatie gaat het hier om burgers die binnen de overheid actief zijn.

Het is interessant om te weten waarom het verantwoordelijk maken van burgers werkt in de zin dat zij die verantwoordelijkheid nemen en ook een positieve bijdrage aan veiligheid leveren. Door de spontaniteit van burgermoed en het schaarse onderzoek hiernaar is het niet eenvoudig vast te stellen wat werkzame ingrediënten zijn. Een combinatie van persoonlijkheid (o.a. ervaring, karakter, empathie voelen), omstandigheden (o.a. daglicht, bekendheid met slachtoffer, snel ter plaatse zijn politie) en situatie (bijvoorbeeld conflicten in het uitgaansleven escaleren sneller) lijkt ertoe te doen (Meerdinkveldboom et al., 2009). Burgerparticipatie kent over het algemeen een stevige steun van allerhande professionals of zijn in het geval van politievrijwilligers geheel ingebed binnen een overheidsorganisatie. Dit is ook een belangrijke reden waarom beide voorbeelden van verantwoordelijk burgerschap naar behoren werken (Van der Land et al., 2014; Van Steden & Mehlbaum, 2015; Terpstra, 2010). Activering van burgers ontstaat in de regel binnen stevige institutionele overheidskaders. Bij zelfbestuur – bijvoorbeeld een groep burgers die collectief particuliere beveiliging inkoop – of ‘bottom-up’ initiatieven zoals websites en sociale media-groepen is dat overigens minder of niet het geval.

Een tweede succesfactor is dat redelijk tot goed draaiende burgerprojecten veelal een homogene samenstelling kennen: mensen die participeren (politevrijwilligers inclusief) hebben vaak dezelfde sociaal-economische en culturele achtergrond. Dit kan problematisch zijn wat betreft een gebrekkige representativiteit van projecten (de meningen verschillen over ‘hoe erg’ dit is) en een toenemende kloof tussen bevolkingsgroepen en buurten (Van der Land, 2014; Van der Land et al., 2014). Achterstandsbuurten waar burgerparticipatie moeizaam van de grond komt, kunnen achterop raken bij buurten met substantiële groepen vrijwilligers die voor veiligheid en leefbaarheid zorgdragen (Lub, 2016; Van Stokkom & Toenders, 2010). Dat is extra problematisch, omdat juist in eerstgenoemde buurten overlast- en criminaliteitsproblemen veelal het grootst zijn.

Ook draagt actief burgerschap niet automatisch bij aan een afname van onveiligheidsgevoelens, integendeel zelfs. Deelnemers aan buurtpreventieprojecten kunnen alles door een veiligheidsbril gaan bekijken, zo hun eigen interpretatie geven van wat ‘problematisch gedrag’ is en ‘alles wat vreemd voelt’ als verdacht gaan beschouwen (Lub, 2016). We moeten dus concluderen dat veronderstelde positieve verbanden tussen sociale cohesie en burgerparticipatie enerzijds en hoe veilig deelnemers zich voelen anderzijds

niet altijd opgaan en vooral ook lastig beïnvloedbaar zijn (Spithoven, 2014). Dergelijke schaduwzijden van medeverantwoordelijkheid voor veiligheid verdienen continue reflectie en – indien nodig – bijsturing. Daarom wordt van wijkagenten en opbouwwerkers veel gevraagd bij de begeleiding en facilitering van lokale initiatieven (Van der Land & Van Stokkom, 2015). Publieke professionals moeten uiteindelijk zorg dragen voor een democratische verankering en effectieve uitwerking van veiligheid en burgerschap.

Overlastbestrijding in Amsterdam

Samenwerking bij handhaven in de openbare ruimte

Bas van Stokkom

Had de politie aanvankelijk het monopolie over handhaving in de openbare ruimte, sinds 2006 / 2007 lijkt er zich in Amsterdam een kentering te hebben voorgedaan: de gemeente heeft voortaan het primaat over preventieve surveillance en handhaving van veelvoorkomende overtredingen op straat. De politie richt zich meer op de zwaardere incidenten in de openbare ruimte. Dat betekent dat beide partijen op elkaar aangewezen zijn en dat het handavingswerk op elkaar moet worden afgestemd. In het gemeentelijk Actieprogramma 2007 staat overlastbestrijding nadrukkelijk in het teken van samenwerking tussen de betreffende partners (gemeente, politie, jongerenwerk, verslavingszorg, woningcorporaties, buurtbemiddeling, etc.) (Hageman, 2008).

De gemeente Amsterdam heeft dus het initiatief in de bestrijding van overlast en de handhaving van overtredingen naar zich toe getrokken. Ook in bredere zin geldt de gemeente voortaan als trekker van het veiligheidsprogramma. Binnen het onderzoeksprogramma van de leerstoel Veiligheid & Burgerschap (V&B) is deze ontwikkeling van begin af aan gevolgd.

In deze bijdrage richten we ons op twee gebiedsgerichte strategieën die benut worden om greep te krijgen op overlastproblemen in de openbare ruimte: ten eerste de Vliegende Brigades, operationele gemeentelijke teams die in samenwerking met de politie en andere organisaties flexibel kunnen worden ingezet op overlastproblemen, en vervolgens de buurtveiligheidsteams, samenwerkingsverbanden tussen politie en gemeente waarbij handhaving is afgestemd op specifieke wijken en ook samenwerking met burgers wordt gezocht. We bespreken de kansen en knelpunten rondom samenwerking (afspraken / convenanten, verdeling van taken, onderlinge contacten en informatie-uitwisseling) aan de hand van een aantal studies door de onderzoeksgroep Veiligheid & burgerschap. Wat zijn de opbrengsten van die studies en welke conclusies kunnen we er uit trekken? Eerst wordt echter ingegaan op enkele ontwikkelingen binnen het Amsterdamse 'handhavingsveld' in de openbare ruimte en de uitbouw van een gemeentelijke dienst Stadstoezicht (nu: Handhaving & Toezicht).

Ontwikkelingen van toezicht en handhaving in Amsterdam

Voorgeschiedenis: het Streetwise beleid

Eind jaren negentig zette de Amsterdamse politie de bestrijding van overlast en asociaal gedrag hoog op de agenda. Reeds bij zijn aantreden in 1997 keerde de toenmalige korpschef Kuiper zich tegen de valse romantiek rond de Amsterdamse anarchistische omgangsvormen. Met het *Streetwise*-beleid dat in 1998 van start ging, beoogde de politie kleine ingesleten overtredingen aan te pakken die het leefklimaat van de stad zouden verzieken. Het ging vooral om de aanpak van hinderlijke gedragingen waar het grote publiek zich aan ergert en die het veiligheidsgevoel bedreigen, waaronder intimiderend groepsgedrag op straat en wildplassen. Ook kleine overtredingen als rommel op de grond gooien, honden los laten lopen, geluidshinder, werden aangepakt.¹²

In het kader van *Streetwise* moesten politieagenten meer bekeuren, burgers op hun gedrag aanspreken en laten zien dat regels consequent worden gehandhaafd. Politie mensen kregen een boekje *Streetwise* met regels voor handhaving van de orde in de openbare ruimte. Het boekje bevatte korte omschrijvingen van overtredingen, de betreffende wettekst en de hoogte van een eventuele boete.

Streetwise had onmiskenbaar repressieve trekken. Alle politie mensen waren verplicht een aandeel aan *Streetwise* te geven en verbaliserend op te treden. Zij moesten minstens één of twee keer per dag het bonnenboek trekken. In het kader van *Streetwise* werden in de jaren 2000-2003 ruim 400.000 extra processen-verbaal per jaar opgemaakt. Daarvan werd in 2003 in 58% van de gevallen de overtreder staande gehouden. De achterliggende gedachte was dat overtreeders direct aanspreken op hun gedrag meer kans geeft op gedragsverandering dan een acceptgiro na enkele maanden. In het Jaarverslag 2003 (zie Van Stokkom 2005) werd opgemerkt dat er geen korps in Europa is dat zoveel bonnen uitschrijft, terwijl de Amsterdamse diender in het verleden geen echte bonnenschrijver was.

Onder het publiek ontstond onzekerheid en irritatie over een politie die voorheen klantvriendelijk optrad. Dat gold ook voor de vele niet-Amsterdamers ('stappers'; toeristen) die onbekend waren met het *Streetwise*-beleid. Niet verwonderlijk nam het aantal klachten van burgers over de politie in de *Streetwise*-periode behoorlijk toe. Dat aantal verdubbelde over tien jaar tijd ongeveer (Van Stokkom, 2005).

¹² Zie voor een kritische bespreking: www.burojansen.nl/artikelen_item.php?id=133

Toch waren de resultaten van *Streetwise* in veel opzichten positief te noemen. Uit gegevens van het korps bleek dat burgers zich beter aan de verkeersregels hielden, terwijl wildplassen en kleine milieudelicten zoals hondenpoep minder voorkwamen. Na ruim vierduizend bekeuringen kwam het fietsen in de Leidsestraat bijna niet meer voor. Fietsers reden minder door rood licht; tachtig procent van de fietsers voerde verlichting. Volgens het Jaarverslag 2003 van de politie nam het aantal verkeersslachtoffers daardoor flink af. Uit de interviews met agenten (Van Stokkom, 2005) bleek dat zij veel positieve reacties op de *Streetwise* aanpak kregen, vooral met betrekking tot het aanhouden voor agressief bejegenen. Veel trambestuurders en andere professionals voelden zich hierdoor gesterkt.

‘Terug’ naar de kerntaken

Vanaf 2007 verdwenen de vaste quota voor bonnen en transacties na staandehoudingen door de politie. Minister Remkes wilde in 2006 af van het imago van de politie als een bonnenfabriek. Ook binnen de politie, en met name de vakbonden, stuitten de prestatiecontracten op veel tegenstand. Tegelijkertijd ging de politie zich steeds meer richten op de zogenaamde kerntaken als opsporing, bestrijding van ernstige misdaad, en handhaving van grotere openbare orde problemen. Optreden tegen veelvoorkomende overtredingen en preventieve aanwezigheid op straat sloten daar niet meer op aan. Handhaving van de ‘kleine norm’ werd overgeheveld naar de gemeente.¹³ Ook andere factoren hadden invloed op die verschuiving: o.a. de grotere druk op de lokale politiek om werk te maken van aanhoudende overlast en verloedering (Van Steden, 2015; Van Stokkom & Foekens, 2015).

De politie maakt inmiddels veel minder werk van haar surveillancefunctie. Daardoor vallen er veel gaten in de handhaving, o.a. met betrekking tot de controle van verkeer. Het bekeuren van automobilisten voor rijden door rood licht is drastisch afgenomen.¹⁴ In Amsterdam kregen fietsers in 2015 nog maar 1000 boetes voor rijden zonder licht. In 2011 waren dat er nog vijf keer zoveel.¹⁵ Overigens is dat een landelijke tendens.¹⁶

¹³ Deze verschuiving is onder meer verwoord in de landelijke BOA-circulaire (inmiddels vervangen door de Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar die sinds 1 juli 2015 van kracht zijn). "De afgelopen jaren is een tendens waarneembaar dat de politie ... zich meer gaat richten op de kerntaken en de gemeenten steeds meer mogelijkheden krijgen om de taken die de politie niet langer als kerntaak ziet, op te pakken." (p. 4) En: "De rol van boa's bij de strafrechtelijke handhaving wordt groter. Zij nemen steeds meer taken van de politie over." (p. 5)

¹⁴ www.parool.nl/parool/nl/124/VERKEER/article/detail/3554230/2013/11/30/Auto-s-in-Amsterdam-rijden-massaal-door-rood.dhtml

¹⁵ www.parool.nl/amsterdam/veel-minder-boetes-voor-fietsers-zonder-licht-a4243030/

Illustratief is ook dat politiesurveillance in Amsterdam geen handhavend werk meer verrichten op straat. Politiesurveillance gingen na verloop van tijd meer en meer taken binnenshuis doen, zoals arrestantenzorg. De huidige flexteams waarin politiesurveillance zijn ondergebracht, leveren voornamelijk extra personeel op het gebied van High Impact Crimes (HIC) (Van Stokkom & Foekens, 2015).

Stevige overlast in de Amsterdamse binnenstad waaronder groepsoverlast en drugs en alcoholoverlast wordt tegenwoordig vooral door medewerkers van Handhaving & Toezicht (H&T) aangepakt (de Vliegende Brigades). Zij treden ook 's nachts en in het weekend op.¹⁷ In de binnenstad heeft de politie de handen vol aan HIC en noodhulp. Volgens een medewerker van H&T schrijven de twintig mensen van de Vliegende Brigade in het Centrumgebied op jaarbasis 6000 bestuurlijke strafbeschikkingen uit. De politie schrijft er volgens hem op jaarbasis 900 op hetzelfde gebied (Van Stokkom & Foekens, 2015). Waar voorheen – ten tijde van *Streetwise* – de politie de gedragsbonnen voor haar rekening nam, schrijven nu de gemeentelijke handhavers voor wildplassen, wildslapen, openbare dronkenschap, drugsgebruik, etc.

Ook de rol van de politie in de uitgaansgebieden is veranderd: terwijl de buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) van H&T tegenwoordig 's nachts handhaven, is de politie voornamelijk op de achtergrond aanwezig. Zo is dat ook verwoord in de festivalbenadering, een door de Leerstoel uitgewerkte aanpak die door de gemeente wordt toegepast op de pleinen in het centrum. Ook andere maatregelen die in het betreffende rapport zijn verwoord (De Groot & Van der Land, 2013), zijn overgenomen, zoals het aanstellen van communicatief vaardige gebiedshosts en verkeersregelaars, en verbeterde informatievoorziening aan bezoekers.¹⁸

¹⁶ www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/02/04/overtradingen-2015-wet-administratiefrechtelijke-handhaving-verkeersvoorschriften-wahv-ofwel-wet-mulder

¹⁷ zie www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/openbare-orde/toezicht-handhaving/handhaving-centrum/, p. 27.

¹⁸ Zie *Samenwerkingsakkoord gastvrije en veilige Amsterdamse uitgaanspleinen*:

<http://rembrandtplein.com/biz/files/Samenwerkingsakkoord%20uitgaanspleinen%20scan%20def%204%20dec.pdf>

Zie ook: de reportage over Amsterdamse gemeentelijke handhavers op de uitgaanspleinen, in *De Correspondent* 14 juli 2015:

<https://decorrespondent.nl/3075/Meer-lichtblauw-op-straat-helpt-dat-/420747077850-27ab692b>

De opmars van de gemeente

In de Streetwise-periode gingen de eerste cameratoezichtprojecten van start, eerst op het Centraal Station en het Wallengebied, later ook in Amsterdam-West (Van Egmond e.a., 2012). De gemeente ging zich nadrukkelijker bezighouden met toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Zoals gezegd, het jaar 2006 kan als omslagpunt worden gezien: sindsdien ligt het zwaartepunt bij de aanpak van veelvoorkomende overtredingen en ergernissen in de openbare ruimte bij de gemeente. In 2006 gingen ook de eerste projecten met straatcoaches van start¹⁹. In 2006 begon stadsdeel Oost/ Watergraafsmeer met het inzetten van particuliere toezichthouders van het bedrijf ISA in de Transvaalbuurt. Later volgden andere stadsdelen.²⁰

In 2007 werd begonnen met de Vliegende Brigades, teams die over heel de stad kunnen worden ingezet om uiteenlopende vormen van overlast terug te dringen. Het gaat daarbij niet alleen om het handhaven van de 'kleine norm' maar ook het aanpakken van zwaardere vormen van overlast zoals alcoholisme in parken en drugsgebruik op straat. De Vliegende Brigades bestonden destijds uit ongeveer 50 medewerkers van de dienst Stadtoezicht, waarvan ongeveer de helft boa-bevoegd was (De Groot & Van Steden, 2011, p. 8). In 2008 gingen de eerste Buurtveiligheidsteams van start, waaronder twee in Amsterdam-Noord en twee in Zeeburg (Sikkema et al., 2009).

Deze ontwikkelingen illustreren dat ongeveer 10 jaar geleden de gemeente Amsterdam het initiatief in de bestrijding van overlast en de handhaving van overtredingen naar zich toe heeft getrokken. Ook in bredere zin geldt de gemeente nu als trekker van het veiligheidsprogramma. Illustratief is bijvoorbeeld dat de regie bij grote evenementen voortaan bij de gemeente ligt, niet de politie.

Gezien de grote massa's mensen die op de been zijn, de grote druk op het Centrumgebied en de uitgaanspleinen, en de dagelijkse verloedering van straten, is de gemeente er veel aan gelegen op te treden tegen veelvoorkomende ergernissen. Bovendien, burgers zouden een daadkrachtiger lokaal bestuur wensen, vooral als het gaat om optreden tegen junks, daklozen, verslaafden, alcoholisten en psychiatrische patiënten. Hoewel de bevolking het schoon, heel en veilig beleid in grote lijnen onderschrijft, is er ook een grote groep burgers die zich niet kan vinden in de regeldrift, regulering, het aangeharkte straatbeeld, sluitingstijden van horeca en het gemeentelijke

¹⁹ Zie P. Tazelaar e.a.(2011). *Evaluatie straatcoaches en gezinsbezoekers*, www.aanpakoverlast.nl/documenten/rapport_Significant_Aanpak_SAOA.pdf

²⁰ Sander Flight e.a, *Evaluatie toezichthouders Transvaalbuurt*, Amsterdam: DSP: www.dspgroep.nl/projecten/p3/1256/toezichthouders_transvaalbuurt.html?medewerker=356#1256

terrassenbeleid. Die kritiek wordt wel verwoord onder de noemer van 'vertrutting', vooral de overmaat aan regels en controles in het stadsdeel Centrum (Oosteren & Schaafsma, 2010).

Toezicht & Handhaving

Voorheen had de dienst Stadtoezicht (opgericht in 1996) onbevoegde toezichthouders in dienst binnen het kader van de 'Melkertbanen' en later 'ID-banen'. Tot 2004 had Stadtoezicht een werkgelegenheidsdoelstelling; daarna is begonnen met de professionalisering van het toezicht (Van Steden & Bron, 2012, p. 34). Met dit ingezette professionaliseringstraject groeiden stadswachten door naar volwaardige handhavende functies. De opleidingseisen werden strenger en er werd een eigen Amsterdamse Handhavingsacademie opgericht. Onbevoegde toezichthouders zouden moeten plaatsmaken voor bevoegde handhavers (boa's). Stadtoezicht claimde te zijn uitgegroeid 'dé centrale handhavingdienst voor de openbare ruimte in Amsterdam'. Stadtoezicht draagt dus het beeld uit van een politieachtige organisatie (Van Steden & Bron, 2012).

De voormalige Dienst Stadtoezicht heet nu de resultaatverantwoordelijke eenheid Handhaving & Toezicht (H&T). De organisatie van H&T in Amsterdam is tamelijk complex, vooral vanwege het feit dat gemeentelijke handhavers in de openbare ruimte zowel door de centrale stad als door de stadsdelen worden ingezet. Daarnaast is het veld van handhavingsprioriteiten tamelijk versnipperd (zie het stedelijke *Handhavingsprogramma 2016*). H&T gaat in sterke mate informatie-gestuurd te werk (gebaseerd op onder meer gegevens over objectieve en subjectieve onveiligheid). Dat betekent dat de inzet van boa's is afgestemd op meetbare informatie.

De openbare ruimte is in Amsterdam ingedeeld in drie aandachtsgebieden: milieu en afvalstoffen (wet Milieubeheer en Afvalstoffenverordening), wet Mulder (handhaving verkeersvoorschriften) en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Het uitgangspunt is dat de handhavers openbare ruimte integraal handhaven op de problematiek in de openbare ruimte.

In totaal heeft H&T in 2015 ongeveer 200 boa's (waaronder ook de boa's van het veiligheidsteam openbaar vervoer (VOV)). Daarnaast zijn er ongeveer 150 boa's (domein 1) verdeeld over de zeven stadsdelen van Amsterdam. Er

worden ook particuliere boa's ingehuurd (maximaal 25 fte) (Van Stokkom & Foekens, 2015).

De Vliegende Brigade van H&T bestaat uit ongeveer 80 boa's openbare ruimte (domein 1). De boa's van de Vliegende Brigade worden flexibel ingezet in de gehele stad bij stadsdeelgrensoverschrijdende problematiek of capaciteitsproblemen. In 2015 waren ongeveer 20 boa's van de Brigade werkzaam in het Centrum. Zij focussen vooral op de enorme APV-problematiek. Het gaat vooral om gedragsovertredingen, zoals uitgaansoverlast, drank- en drugsoverlast, en taxiproblematiek. Stadsdeel Centrum heeft in totaal 65 handhavers waarvan 27 boa's openbare ruimte (domein 1) in dienst waarvan het merendeel, in tegenstelling tot H&T, wordt ingezet op de wet Mulder en milieu (Van Stokkom & Foekens, 2015).

Samenwerking met de politie

De gemeente heeft de strategische regie: de bepaling van het gemeentelijke veiligheidsbeleid en de prioritering van de thema's daarbinnen. Binnen de subdriehoek Toezicht en Handhaving worden de beleidslijnen en de beleidsuitvoering besproken, waaronder de gemeentelijke flex-acties rondom onder meer prostitutie, taxi en horeca. De politie heeft de operationele regie voor wat betreft de afstemming van taken met betrekking tot onder meer de Vliegende Brigade en het VOV-team. Met betrekking tot de taxi-thematiek heeft H&T de operationele regie. Vooral de flexibele H&T teams rondom prostitutie, horeca, coffeeshops en taxi hebben een nauwe samenwerkingsrelatie met de politie. Betreffende aanpakken vereisen veel maatwerk en dus afstemming.

Beide organisaties werken momenteel aan een verbeterde gezamenlijke informatiepositie. Zo wordt er momenteel gewerkt aan de vorming van een gemeentelijke database waarin uiteenlopende bronnen worden gecombineerd. Bedoeling is dat ook politiedata met die database gematcht kunnen worden (VNG, 2016). Op dit moment wordt H&T door senior politiemensen bijgestaan die zorgdragen voor training en verdere professionalisering van de boa's. De politie is voorstander van verdere professionalisering van boa's, maar plaatst wel vraagtekens bij oprekking van geweldsbevoegdheden en bij te strak bekeuren op de kleine norm (VNG, 2016).

Samenwerking spreekt niet vanzelf en stoot over en weer op voorbehoud. De weerstand vanuit de politie tegen gemeentelijke handhavers lijkt overigens minder groot dan voorheen. De koudwatervrees is grotendeels

weg, maar er zijn nog altijd veel politiemensen slecht op de hoogte van de ontwikkelingen met betrekking tot boa's, hun werk en hun professionaliteit. Binnen de subdriehoek wordt dan ook gesproken over de noodzaak van een cultuuromslag binnen de politie (VNG, 2016). De samenwerking is in verschillende convenanten vastgelegd. Vooral met betrekking tot het delen van informatie zijn convenanten van belang (Van Stokkom & Foekens, 2015). Zo mogen gemeentelijke handhavers die gebriefd worden op het politiebureau Nieuwmarkt, het politie informatiesysteem benutten. Hierin mogen ze echter niet muteren. Het VOV-team (openbaar vervoer) mag wel eigenhandig muteren in het politiesysteem. Daarentegen hebben de boa's van het stadsdeel – die niet op een convenant kunnen terugvallen – geen toegang meer tot politieke informatie en zijn ze uitgesloten van C2000. Oorzaak is de verscherping van de richtlijn van de Nationale Politie rondom de wet Politiegegevens (Van Stokkom & Foekens, 2015).

Overigens is het uitwisselen van informatie geen voldoende voorwaarde voor adequate samenwerking. Dat blijkt uit de samenwerkingspraktijk op de Nieuwmarkt. Op tactisch niveau zijn er twee liaisons van de politie als speciale functionarissen benoemd, die de taak hebben de twintig boa's van de Vliegende Brigade te begeleiden en instrueren. Deze politiemensen zijn niet te spreken over de samenwerking; van de gezamenlijke briefings komt weinig terecht (Van Stokkom & Foekens, 2015).

Gebiedsgerichte aanpak van overlast op straat

Tegen de achtergrond van de hiervoor besproken ontwikkelingen, gaan we nu nader in twee strategieën om overlast gebiedsgericht aan te pakken: de Vliegende Brigades en de buurtveiligheidsteams. In beide strategieën zijn de betrokken partijen aangewezen op samenwerking en overleg. Het betreft vooral H&T, de stadsdelen en uiteraard de politie. Wat leren de B&V-studies die aan deze aanpakken zijn gewijd over de samenwerking tussen deze partijen? ²¹

De Vliegende Brigades

De Vliegende Brigades bestaan uit handhavers van H&T die in een aantal stadsdelen met veel overlastproblemen worden ingezet. In 2007 is gestart met een pilot op de Wallen en later zijn er de Transvaalbuurt (Oost) en Geuzenveld

²¹ Andere aspecten, zoals de professionaliteit van optreden, de effectiviteit en legitimiteit van handhavende programma's, en het vertrouwen van burgers in handhavende professionals komen hier niet aan bod.

(West) aan toegevoegd (Van Steden & Stekelenburg 2010). Aanvankelijk werden de handhavers geacht om naast hun handhavende werk ook de achterliggende oorzaken van overlast in kaart te brengen en verbindingen te leggen maatschappelijke instellingen. Om die reden kan van een integrale aanpak worden gesproken: de teams richten zich op wetshandhaving, maar worden ook geacht sociale zorg in te schakelen indien dat nodig is. Zo haakten de handhavers in het Wallen-gebied aan bij de Ketenunit-Centrum, een samenwerkingsverband dat gefocust is op de omvangrijke en aanhoudende problematiek van daklozen en verslaafden. In dat samenwerkingsverband opereren de politie, OM, GGD, Leger des Heils, Jellinek, Stichting Reclassering en de gemeente Amsterdam (Van Steden & Stekelenburg, 2010). Afhankelijk van de problematiek kunnen naast handhavers nog veldwerkers (*streetcornerwerkers*), leerplichtambtenaren en andere professionals worden ingezet.

De Vliegende Brigades bestonden destijds uit ongeveer vijftig medewerkers van dienst Stadtoezicht, waarvan de ene helft bestaat uit medewerkers toezicht en veiligheid (onbevoegd; mtv'ers) en de andere helft uit handhavers toezicht en veiligheid (bevoegd; htv'ers). De laatste groep heeft een boa-bevoegdheid om proces-verbaal op te maken voor overtredingen zoals slapen in de openbare ruimte, openbare dronkenschap, samenscholing, de verkoop van 'nepdope', en hinderlijk aanwezig zijn op pleinen, op straat, in parken en rondom scholen. In West is de brigade feitelijk een HOR-team: een opleidingsteam, genoemd naar de leergang Handhaving Openbare Ruimte.

Het onderzoek van De Groot en Van Steden (2011) beoogde zicht te krijgen op de dagelijkse praktijk van de brigades op straat. Volgens de geïnterviewde functionarissen en coördinatoren doen zich een aantal positieve neveneffecten van de inzet van Vliegende Brigades voor. De politie verwelkomt de teams in alle drie de gebieden als een aanvulling op het eigen personeelsbestand. De politie op de Wallen benadrukt dat ze diverse activiteiten niet zouden kunnen doen zonder inzet van de brigade. Voorbeelden die politierespondenten geven zijn de aanwezigheid van brigadisten bij de supermarkt op de Nieuwmarkt rond sluitingstijd en hun voortdurende zichtbaarheid op straat. Daarnaast levert de brigade voor de politie op de Wallen een belangrijke aanvulling bij de beveiliging van evenementen.

Voor de politie in de Transvaalbuurt heeft de brigade een belangrijke functie als 'ogen en oren'. De politierespondenten noemen in dit verband een versterkte informatiepositie ten aanzien van drugspanden en het signaleren van dealers en mogelijke overvallers in de buurt. Een ander positief neveneffect dat door de respondenten in de Transvaalbuurt wordt gesignaleerd, is een

verbeterde samenwerking tussen de betrokken partijen. Zij noemen daarbij vooral de verhouding tussen zorg en handhaving.

Ook in Geuzenveld worden een aantal positieve neveneffecten genoemd. Daar ziet niet alleen de politie maar ook het stadsdeel de brigade als een manier om zichtbaar aanwezig te zijn in de buurt. De politie heeft niet de capaciteit om zoveel op straat rond te lopen. Voorts signaleren respondenten, behalve een verbeterde samenwerking tussen organisaties, een verbeterd contact met bewoners. Niet alleen de politie maar ook het stadsdeel ontvangt via de brigadisten de nodige informatie over wat er leeft onder burgers.

De respondenten verwoorden een aantal voorwaarden waaraan de inzet van een Vliegende Brigade moet voldoen. Allereerst is er volgens hen de noodzaak van een betere operationele aansturing van brigadisten om te voorkomen dat ze doelloos in een buurt rondlopen. De politie zou de handhavers scherper dienen aan te sturen. In de ogen van politierespondenten is het cruciaal om een vast team van brigadisten in een gebied te hebben, dat de bijbehorende doelgroep kent. Brigadisten op hun beurt wisselen liever regelmatig van gebied om hun werk zo veelzijdig mogelijk te houden. Het opzetten van brigades die om de paar maanden, eventueel gedeeltelijk, van bezetting wisselt lijkt volgens sommigen een gulden middenweg.

Uit het onderzoek blijkt dat de dagelijkse synergie tussen brigadisten en politieagenten tekort schiet. Dit ligt enerzijds aan de 'koudwatervrees' bij de politie, zeker bij hen die niet direct zijn betrokken bij de Vliegende Brigades. Bij de politie heerst er de nodige onbekendheid met de professionaliteit en eventuele bevoegdheden van de nieuwe gemeentelijke toezichhouders. Verder staan het contact en de samenwerking tussen zorg en handhaving onder druk. Brigadisten en veldwerkers spreken elkaar nog maar weinig. Als de verbinding met hulp en zorg verder verwatert, blijft vooral de repressieve component van deze strategie over. Het sociale gezicht van de Vliegende Brigades dreigt uit beeld te geraken. Tevens verdient het vinden van structurele, op de lange termijn gerichte maatregelen die overlast tegengaan aandacht. Juist de sociale sector van hulp- en zorgverlening kan hierbij van grote waarde zijn.

Ook in een onderzoek van V&B naar gemeentelijke handhavers in Amsterdam (Van Steden & Bron, 2012) zijn de Vliegende Brigades nader onderzocht. Eén van de casussen uit dat onderzoek heeft betrekking op het HOR-team in West (de andere twee zijn het VOV-team en het taxi-team). In het onderzoek wordt onder andere nagegaan welk beleid wordt gevoerd met

betrekking tot de inzet van gemeentelijke handhavers op straat en hoe de samenwerking met andere partijen verloopt.

Het HOR-team bestaat uit zes bevoegde handhavers die mensen aanspreken op ongewenst gedrag, zien toe op de APV (waaronder alcoholverbod op straat) en signaleren gevaarlijke situaties zoals zakkenrollerij. Zij worden vanuit het politiebureau aan de Lodewijk van Deijsselstraat aangestuurd. Sturing blijft beperkt tot opdrachten om kortstondig statisch toezicht te houden op enkele 'hot spot'-winkelgebieden (bijvoorbeeld bij opening en sluiting om overvallen te voorkomen). De eigen teamleider (van Stadstoezicht) lijkt minder greep te hebben op de inzet van de handhavers. De handhavers hebben weinig voeling met het gemeentelijke management. Ze menen dat de leiding niet weet wat er in de praktijk speelt. Er bestaat dus een aanzienlijke kloof tussen managers en uitvoerders.

Volgens de respondenten ontbreekt het aan een stevige aansturing en coördinatie door politie of teamleiders van Stadstoezicht. Handhavers maken gebruik van een ruime beslisvrijheid om al dan niet sanctionerend op te treden. De medewerkers van het HOR-team zijn zoekend en aftastend als het gaat om hun bevoegdheden. Binnen alle teams heerst een gevoel van solidariteit onder collega's, maar deze strekt zich niet uit tot buiten de eigen kring. De handhavers zijn weinig enthousiast over het management van Stadstoezicht dat hen onvoldoende serieus zou nemen.

Voor een groot deel van hun werkdagen opereren de handhavers tamelijk geïsoleerd, zonder dat er aan structurele samenwerking met politieambtenaren en andere professionals wordt gebouwd. Sterker nog, er blijkt sprake van wederzijdse onverschilligheid. De partijen weten elkaar niet te vinden en stemmen hun werkzaamheden niet op elkaar af. Zo waren de handhavers er niet van op de hoogte dat ook politiemensen op dezelfde hotspots waren gestationeerd. Zij hadden ook geen weet van de actie van het stadsdeel om fietsers en brommers van de stoep te weren.

De Buurtveiligheidsteams

Sinds 2008 worden in sommige Amsterdamse wijken buurtveiligheidsteams (bvt's) ingezet. Een bvt is een frontlijnteam dat aanhoudende en ernstige overlastproblemen aanpakt en de leefbaarheid en veiligheid poogt te vergroten. Alleen wijken en buurten die met een forse overlastproblematiek te kampen hebben, komen in aanmerking voor een team. De toezichthouders c.q. handhavers die binnen het team actief zijn, zijn zichtbaar in de betreffende wijken aanwezig, ook in avonden en weekends, verzamelen informatie over de

meest overlastgevende personen en groepen, en gaan waar nodig tot bekeuren en aanhouding over.

De focus ligt op overlastthema's die de buurt zelf aangeeft: bewoners prioriteren problemen die aanpak behoeven. Politie mensen, andere professionals en bewoners werken op voet van gelijkheid met elkaar samen ('actieve wederkerigheid'). Beoogd wordt de vertrouwensrelatie tussen lokale overheid en bewoners te herstellen en te versterken. De vaste kern van een bvt is geformeerd rondom de buurtregisseur (brigadier), aangevuld met een politiemans / vrouw die is vrijgemaakt voor het bvt, en met twee handhavers van het stadsdeel (of twee particuliere beveiligers). Wanneer de problematiek in een buurt er om vraagt kan een buurtveiligheidsteam ook andere professionals inschakelen, waaronder straatcoaches, leerplichtambtenaren, medewerkers van woningcorporaties en jongerenwerkers, maar ook actieve buurtbewoners.

In 2011 zijn de Amsterdamse buurtveiligheidsteams onderzocht, met veel aandacht voor de teams in de Van der Pekbuurt en de Oosterparkbuurt. Het onderzoek beoogde nader zicht te krijgen op de werkzaamheden van de teams en het doorlopen proces van samenwerking binnen de teams en tussen de betrokken organisaties. In beide teams staat een energieke buurtregisseur (brigadier) aan het roer. Zij gaven stevig leiding aan het team en waren er voortdurend op betrokken. In sommige andere buurten slaagden buurtregisseurs er overigens niet in een buurtveiligheidsteam goed op poten te zetten. De één ziet het team als een doorkruising van de reguliere werkzaamheden, een ander voelt zich geen projectleider die de blokkades binnen de lijnorganisaties moet zien te doorbreken. Nog een ander heeft weinig vertrouwen in het stadsdeel. Lang niet elke buurtregisseur is dus geschikt om een buurtveiligheidsteam te trekken. Er wordt veel van deze personen verwacht: naast een volhardende instelling ook veel assertiviteit om 'bureaucratische blokkades' te kunnen slechten.

Mede omdat beide teams zich nadrukkelijk in de openbare ruimte manifesteren, overlast en vervuiling fors aanpakken en daarbij voortvarend te werk gaan, doen zich soms spanningen en conflicten voor met de betrokken lijnorganisaties van zowel de gemeente als de politie. Voor wat betreft samenwerking op managementniveau is geconstateerd dat het buurtveiligheidsteam zich binnen bestaande organisaties moet invecchten. Er is weinig vaste structuur voorhanden. De betreffende chefs en hoofden bij de politie en het stadsdeel zijn niet altijd goed op de hoogte van de ontwikkelingen rond buurtveiligheidsteams. Tegelijkertijd heeft het middenmanagement vaak

moeite met faciliteren en houdt het graag vast aan het gangbare beleid. Stadsdeelrespondenten menen vaak dat de politie te veel op eigen houtje opereert, zonder goed overleg te voeren.

Omgekeerd wijzen veel politiemensen erop dat het management van het stadsdeel weinig flexibel is en met de rug naar de wijkproblemen toe staat. Beide organisaties lijken niet goed toegerust voor het ondersteunen van de buurtveiligheidsteams. De conclusie van het eerder uitgevoerde DSP-onderzoek (Sikkema et al., 2009) dat op beleidsniveau de samenwerking moeizamer verloopt dan op de werkvloer, wordt in dit onderzoek bevestigd.

Als het gaat om communicatie richting burgers bevestigen veel respondenten dat burgers nadrukkelijker zouden moeten worden benaderd en uitgenodigd. Tegelijk menen ze dat het moeilijk is de bredere bevolking te bereiken en dat de bewoners 'enquêtemoe' zijn. Wat betreft terugkoppeling van resultaten naar bewoners wordt er niet altijd adequaat gerapporteerd en werken de partijen wel eens langs elkaar heen. Sommige buurtregisseurs zijn terughoudend ten aanzien van het betrekken van actieve burgers. Dat zou het overleg te ingewikkeld maken. Of ze geven aan al voldoende inzicht te hebben in de overlastproblemen. De informatie van bewoners is dan hooguit aanvullend. Er lijkt wat dat betreft weinig recht te worden gedaan aan het uitgangspunt van actieve wederkerigheid. Bovendien heeft de politie – ook in de buurtveiligheidsteams – een 'natuurlijke' neiging om terug te vallen op repressieve vormen van *'hot spot'-policing*; wensen vanuit de burgerij om preventief te werk te gaan, delven snel het onderspit.

Het draagvlak voor buurtveiligheidsteams is zeker aanwezig. Alle partijen, ook bewoners, zien nut en noodzaak van een buurtveiligheidsteamaanpak, vooral in de zware wijken: intensief handhaven (zichtbare acties en soms veel verbaliseren) en vertrouwen bij de betrokkenen terugwinnen. De formule lijkt een adequate strategie om het veiligheidsgevoel van bewoners te vergroten. Er komt een 'stukje assertiviteit' terug bij de bewoners. Ze durven te verwoorden wat er mis is en zaken te melden. Dat alles kan volgens veel respondenten een boost, een energiestoot aan de wijk geven.

Belangrijkste factor voor slagen is de aanwezigheid van een energieke buurtregisseur die nadrukkelijk als projectleider en kartrekker fungeert. Op middenmanagement niveau verloopt de samenwerking menigmaal stroef, ook als het goed functionerende kernteams betreft. Belangen lopen soms ver uiteen, manieren van werken en communiceren verschillen en de neiging om op vertrouwde ingesleten werkrouines terug te vallen is groot. Voor het stadsdeel is het bijna een 'tweede natuur' zich te vereenzelvigen met het

beleidsproces. Het frontlijnwerk van het buurtveiligheidsteam lijkt daaraan ondergeschikt te zijn.

Conclusies en discussie

In beide strategieën – Vliegende Brigades en buurtveiligheidsteams – is de operationele regie aan de politie toebedacht. Brigadiers, wijkagenten of andere politiefunctionarissen sturen de handhavers aan. Uit de besproken studies blijkt dat er flink wat koudwatervrees bestond bij de politie voor samenwerking met boa's. De twee organisaties zijn wel meer en meer elkaars waarde gaan erkennen. Niettemin blijkt het doorvoeren van een adequate werkverdeling lang niet altijd gemakkelijk. Bovendien blijft er op papier een spanning bestaan tussen strategische regie die bij de gemeente berust en de operationele regie die bij de politie ligt.

Politierespondenten menen dat de politie door de Vliegende Brigades meer 'ogen en oren' op straat beschikbaar heeft (De Groot & Van Steden, 2011). Er is een uitbreiding van capaciteit ontstaan die onder de operationele regie van de politie werkt en de dagelijkse briefings bijwoont. Aan die verwachting wordt echter lang niet altijd voldaan. In de praktijk komt de informatieoverdracht moeizaam uit de verf. Dat geldt vooral voor de boa's van de stadsdelen, maar ook de boa's van de Vliegende Brigades koppelen informatie lang niet altijd terug. In de kleinere, en veel meer gefocuste buurtveiligheidsteams komt die informatieoverdracht overigens beter uit de verf. In de praktijk is het moeilijk om greep te krijgen op de agenda van de partij met wie je samenwerkt, en interne routines laten zich haast niet ombuigen. Bovendien: hoe meer de professionalisering van de gemeentelijke handhavers toeneemt, des te minder de bereidheid zich te laten aansturen door de politie.

De aanvankelijke intentie om ook zorg- en jongerenprofessionals te betrekken bij de bestrijding van overlast (Hageman, 2008; De Groot & Van Steden, 2011), speelt nagenoeg geen rol meer. De professionele praktijk staat in beide strategieën in het teken van hot spot policing, zonder veel aandacht voor noden en behoeften van specifieke kwetsbare groepen, noch voor de wensen en behoeften van de bewoners in kwestie.

Op het niveau van management en beleid is veel in het werk gesteld om de onderlinge samenwerking af te kaderen en te verbeteren. De uitgangspunten van samenwerking zijn vastgelegd in enkele interne documenten, waaronder die van de sub-driehoek (zie VNG, 2016). Die uitgangspunten – betrekking hebbend op onder andere operationele regie,

informatieoverdracht en bijstand bij geweld tegen handhavers – lijken moeilijk waar te maken. Eerder gaat het over een papieren werkelijkheid. Ondanks pogingen de samenwerking te ‘stroomlijnen’ is de praktijk weerbarstig. De logica van veiligheidsnetwerken en nodale ordening (Boutellier & Van Marissing, 2011) blijkt dan ook minder goed toepasbaar te zijn op de uitvoering van toezicht en handhaving op straat. Handhavers, zowel van de politie als van de gemeente, gaan allereerst af op de prioriteiten en programmering van de eigen organisatie. De betreffende convenanten doen daar weinig aan af. Bovendien lijkt er geen echte noodzaak te bestaan samen te werken, zoals dat vaak wel het geval is rondom de aanpak van urgente problemen rondom onder andere veelplegers, kwetsbare personen en malafide horeca. In die gevallen is ook meer maatwerk nodig.

Er bestaat een groot gat tussen enerzijds het beleidsmatige overleg tussen beide organisaties en de ambities die er worden verwoord, en anderzijds de beleidsuitvoering. Tekenend is dat gemeentelijke beleidsambtenaren en managers van mening zijn dat de samenwerking tussen politie en boa’s in de binnenstad goed verloopt, terwijl in de praktijk sprake is van miscommunicatie en irritatie (Van Stokkom & Foekens 2015). Zoals gezegd, de handhavers zijn van mening dat het management in het geheel geen weet heeft van hun werkzaamheden (Van Steden & Bron 2012). Daarnaast wordt op managementniveau weinig onderkend dat gemeentelijke handhavers niet altijd aangestuurd kunnen worden door de politie; zij hebben hun eigen werkopdrachten. Dat kan ook moeilijk anders omdat H&T de programmering bepaalt en ook moet verantwoorden naar de burgemeester.

Ook als het gaat om de buurtveiligheidsteams – waar regie en samenwerking op de werkvloer soms uitgesproken goed verlopen – geeft de gemeente voorrang aan eigen programmering en werkprocessen. Binnen een informatiegestuurde organisatie waar het beleid op basis van ‘harde’ beschikbare cijfers wordt bepaald, bestaat weinig ruimte voor ‘afwijkende’ vormen van frontlijnsturing. Ook binnen de stadsdelen krijgen frontlijnwerkers weinig ruimte. De politie daarentegen is meer praktisch georiënteerd; er is meer ruimte om problemen flexibel aan te pakken.

Niettemin, bij de politie is een sterke oriëntatie op de zogenaamde kerntaken waarneembaar – zeker na de komst van de Nationale Politie. De organisatie interesseert zich niet meer voor de aanpak van veelvoorkomende ergernissen en preventief surveilleren op straat, hoewel dat door sommige groepen uitvoerende – en oudere – politiemensen wordt betreurd (Van Stokkom & Foekens, 2015). Tekenend is dat gemeentelijke handhavers binnen

de huidige politielogica ingezet moeten worden voor de preventie van High Impact Crimes (overvallen in winkelgebieden; zakkenrollerij; dealers; etc.). Dat loopt geheel weg van de primaire, gemeentelijke opdracht van de handhavers: optreden tegen veelvoorkomende (apv) overtredingen.

Tenslotte kan geconcludeerd worden dat de operationele regierol van de politie veel problemen en weerstanden met zich meebrengt. Dat is logisch omdat de gemeente de strategische regie heeft en in organisatorische, beleidsmatige en financiële zin verantwoordelijk is voor de handhavers. Vanuit die verantwoordelijkheid willen gemeenten ook greep hebben op de werkinstructies op de werkvloer. Het is weinig aannemelijk dat de gemeenten willen betalen voor boa's die als verlengstuk van de politieorganisatie fungeren. Daarnaast blijkt dat de term 'operationele regie' in de praktijk – zowel bij politiemensen als gemeentelijke toezichthouders en handhavers – voor veel verwarring zorgt. Al eerder hebben we ervoor gepleit dat gemeente en politie op gelijkwaardige wijze samenwerken. Beide organisaties nemen handhavende functies in de openbare ruimte op zich en zijn belast met operationele regie (ook over externe partijen als private beveiligers), zij het binnen hun eigen werkdomein (VNG, 2016).²²

²² Die horizontale samenwerking, ieder vanuit zijn eigen rol, wordt ook bepleit in het recente VNG visiedocument Handhaving 2020 (www.vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160316-omdat-de-burger-dat-van-ons-verwacht-vng-boa-handhaver.pdf)

De besturing van veiligheid

Strategieën voor samenwerking

Hans Boutellier

Het belang van veiligheid voor de maatschappelijke organisatie van de samenleving heeft in de afgelopen decennia een enorme vlucht genomen. Dat is ook in de afgelopen tien jaar het geval geweest, met de aantekening dat de thema's daarin zijn verschoven. Criminaliteit en overlast zijn beleidsmatig en maatschappelijk overvleugeld geraakt door georganiseerde misdaad, cybercrime, radicalisering en terrorisme. Veiligheid werd daarmee een zaak van sociale stabiliteit, maatschappelijke veerkracht en bescherming.

In dit onderdeel van het opbrengstdocument gaat de aandacht uit naar de organisatie van veiligheid. Daarbij gaat het niet in de eerste plaats om aard en omvang van de problemen en de betrokken partijen, maar meer om de wijze waarop ze zich tot elkaar verhouden rond veiligheidsvraagstukken. Het gaat hier dus om de bestuurskundige aspecten van de organisatie van veiligheid. In de praktijk is veiligheid een 'governance-vraagstuk' geworden, waarbij de organisatie ervan centraal komt te staan.

Een standaardterm hiervoor is het begrip 'responsibilisering' van David Garland (1996): heel veel andere partijen dan politie en justitie werden verantwoordelijk voor veiligheid. Een naventende term is 'securitisering', dat betekent dat het veiligheidsperspectief dominant werd voor tal van maatschappelijke vraagstukken. In het programma Veiligheid & burgerschap zijn diverse projecten gericht geweest op de vormgeving van samenwerking en is tegelijk kritisch gekeken naar de consequenties van deze ontwikkeling.

Theoretisch heeft het programma bijgedragen aan conceptontwikkeling en modelvorming. Daarbij gaat het om begrippen als 'de slagvaardigheid van netwerken', 'de festivalbenadering', 'het voetbalmodel', 'veiligheidsarrangementen' en 'de improvisatiemaatschappij'. Dit hoofdstuk resumeert dit deelprogramma en concludeert over de knelpunten, mogelijkheden en keerzides van samenwerking in de veiligheid.²³

²³ Voor dit stuk is gebruik gemaakt van vijf meer en minder grote projecten c.q. publicaties: Nodale orde (2007) – met het model 'Van achteruit naar voren' (het voetbalelftal); een netwerkanalyse van een samenwerkingsverband rond overlast in de Watergraafmeer (Hageman, (2008); onderzoek naar samenwerking rond drie incidenten: tussen complexiteit en slagvaardigheid (De Groot & Boutellier, ; een aanpak van veiligheid door explicitering van de samenwerkingsarrangementen op IJburg; de improvisatiemaatschappij als overkoepelende analyse van de sociale ordening in een netwerkmaatschappij.

Orde in netwerken

De huidige samenleving is er een van netwerken. Er is min of meer overeenstemming onder sociale wetenschappers dat dat de beste manier is om de sociale verhoudingen in deze tijd te kenschetsen. Daarbij springt een aantal kenmerken van netwerken in het oog: het zijn er veel en ze zijn veelvormig, ze gaan van lokaal (een portiek) tot globaal (de VN), ze zijn relatief vluchtig (*weak ties*), ze zijn niet hiërarchisch en ze werken procesmatig.

Think networks, zegt de netwerkwise Albert-Laszlo Barabasi (2002), waarmee hij erop doelt dat netwerkvorming zich overal voordoet en van doorslaggevende betekenis is voor de effecten.²⁴ Dit inzicht heeft grote betekenis voor de veiligheid, en wel om twee redenen. In de eerste plaats hebben problemen een andere kwaliteit dan in een collectief georganiseerde samenleving. Sociale orde, en dus ook de verstoring ervan, is het resultaat van netwerkdynamiek, en dient als zodanig te worden benaderd.

Een voorbeeld uit het programma Veiligheid & burgerschap: uitgaansgeweld in Amsterdam. Vanuit een traditioneel perspectief is dat het resultaat van middelengebruik, een aantal verkeerde 'tenten' en handhaving als het uit de hand loopt (de ME-busjes staan klaar). Vanuit een netwerkbenadering werd het uitgaansleven door ons benaderd als een specifieke sociale orde: een morele setting met een eigen dynamiek. Mensen gedragen zich in normatieve zin anders en de horeca vormt een samenhangend patroon waartussen stromen mensen zich bewegen.

Na een groot empirisch onderzoek (De Groot, Van der Land et al., 2014) werd dan ook geadviseerd het uitgaansleven te benaderen alsof sprake is van een festivalterrein, met alle consequenties van dien voor de aanpak van de veiligheid: begrenzing van de totale ruimte, denken in verplaatsingslijnen, *crowd control*, samenwerking tussen partijen, afstemming in openingstijden en dergelijke. We spreken van de *festivalbenadering*.

De tweede consequentie van het netwerkarakter van de huidige samenleving voor de veiligheid ligt in het verlengde ervan: vanwege het dynamische karakter van de problemen komt de afstemming tussen relevante partijen centraal te staan. 'Samenwerken in veiligheid' is zelfs een soort mantra geworden vanaf het midden van de jaren negentig. Maar deze bleek in de praktijk niet onprobleematisch. In dat verband spreken we van institutionele

²⁴ In dat verband het begrip 'nodale orde' - de titel van de oratie van de leerstoelhouder Veiligheid & burgerschap (Boutellier, 2007).

complexiteit: het samenwerken blijkt ingewikkeld, moeizaam en weinig effectief (zie o.a. Van Steden, 2011).

Opnieuw een voorbeeld uit de het programma Veiligheid & burgerschap. We onderzochten het netwerk drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer en brachten de partners en hun relaties in kaart. We vonden maar liefst 36 betrokken organisaties: van handhavers tot zorginstellingen en van het stadsdeel tot de politie. In totaal werden tussen de partijen 668 relaties onderhouden, waarvan 181 meer dan een keer in de week.

Er waren 7 formele overleggen en 4 convenanten over de overlastproblematiek. De politie (één bepaald wijkbureau) speelde een sleutelrol in het onderhouden van het netwerk. Er werd veel geklaagd over gebrek aan regie, maar niemand wilde formele doorzettingsmacht. Effectiviteitswinst bleek met name te zitten in de organisatie van informele doorzettingsmacht op basis van vertrouwen, waardoor informatie meer werd uitgewisseld en de lijnen korter werden.

Orde in netwerken betekent dus dat veiligheid materieel een dynamisch proces is en handhaving een kwestie van organiseren, afstemmen, relaties opbouwen en dergelijke. Vanuit het programma Veiligheid & burgerschap is zowel kritisch als ondersteunend naar deze tendens gekeken. In het programma zijn belangrijke resultaten geboekt in de wijze waarop daarmee kan worden omgegaan.

Veiligheidsarrangementen

Is het mogelijk om meer orde te scheppen in netwerksamenwerking? Deze vraag dringt zich op als we ons realiseren hoe veelomvattend, ingewikkeld en moeizaam het samenwerken voor veiligheid gaat. Hier is daadwerkelijk sprake van het gezegde 'makkelijker gezegd dan gedaan'. In de praktijk blijken twee grote factoren te moeten worden overwonnen: institutionele zwaarte en het menselijk tekort (*la condition humaine*).

Institutionele zwaarte wijst op de logica die nu eenmaal gegeven is met organisatievorming. Deze is zelfs noodzakelijk om de continuïteit van de institutie te waarborgen. Dan gaat het om bijvoorbeeld om financieringsstromen, waardoor een probleem 'boekhoudkundig' niet past. Of het gaat om de hiërarchische verhoudingen binnen organisaties die netwerkafspraken tussen organisaties in de weg staan. De vraag wordt dan of en hoe organisaties zich (kunnen) aanpassen aan een dynamische omgeving en de noodzaak tot samenwerken.

Het menselijk tekort verwijst naar de hebbelijkheden en onhebbelijkheden die inherent zijn aan menselijk bewustzijn en gedrag. Dan gaat het om vertrouwen en wantrouwen, elkaar iets gunnen en machtswellust, eigen eer en gezamenlijk optrekken. Het heeft niet zoveel zin hier te denken in termen van *good guys* en *bad guys*. Relevanter is te kijken hoe de condities voor samenwerking zo kunnen worden ingericht dat zij ertoe uitnodigen elkaar op te zoeken en te ondersteunen.

Tegen die achtergrond is door de onderzoeksgroep gewerkt aan onderzoek naar 'het arrangeren van samenwerking'. Het meest uitgewerkte voorbeeld is hier het project ter verbetering van de veiligheidssituatie in IJburg (Boutellier & Van Marissing, 2011). Deze nieuwe wijk kent een aantal specifieke problemen, waarvoor de toenmalig stadsdeelvoorzitter een beroep deed op de leerstoel. We ontwikkelden hier een zogenoemd veiligheidsarrangement.

Achtereenvolgens werden de volgende zaken ondernomen: het in kaart brengen van veiligheidsproblemen (via bestaande statistieken en interviews met betrokkenen), het selecteren van enkele speerpunten, het organiseren van consensus daaromtrent, een actorenanalyse en een procedure om tot concrete acties en afspraken te komen. Het veiligheidsarrangement is 'een gespecificeerde samenwerkingsovereenkomst tussen relevante partijen op basis van een systematische onderbouwing'.

IJburg bleek een interessante en leerzame casus – tot op de dag van vandaag wordt verwezen naar de onderneming die ruim vijf jaar geleden plaatsvond (blijkt uit anekdotische informatie). Eén zaak bleek van doorslaggevend belang te zijn: betrokken partijen moeten daadwerkelijk willen! In het bekende preventieprogramma *Communities that care* wordt gesproken van 'community readiness'. De gemeenschap moet er klaar voor zijn.

Een veiligheidsarrangementen verwijst naar het systematisch benaderen van samenwerking. Daarbij helpt het om uit te gaan van objectiverende informatie en veel te investeren in de daadwerkelijke betrokkenheid en motivatie van deelnemende partners. Het analyseren van de situatie dient gepaard te gaan aan het creëren van de bereidheid om erin mee te gaan.

Het veiligheidsveld

Onder het veiligheidsarrangement in IJburg lag een model dat is ontwikkeld om de positie en betekenis van samenwerkende partijen te ordenen. Kenmerkend voor de laatste decennia de eerder genoemde responsabilisering, maar deze

heeft de rol van Justitie niet verkleind.²⁵ Andere partijen traden niet op in plaats van, maar naast politie en justitie. Het model vloeit voort uit de opvatting dat de veiligheidsproblematiek zo preventief mogelijk moet worden aangepakt.

Het model maakt gebruik van een voetbalteam als metafoor (o.a. Boutellier, 2007; Van Steden & Boutellier, 2010). Partijen in het veiligheidsveld worden ingedeeld naar de linies van een voetbalteam. In de goal staat Justitie: een strafrechtelijke aanpak is *ultimum remedium* (in látste instantie dé laatste instantie) – haar instrumentarium bestaat uit vervolging en sanctionering – in klassieke termen: leedtoevoeging.

Vóór de keeper staat de verdediging. Het gaat op het veiligheidsveld om organisaties die zich bezighouden met het onder controle krijgen van risico's. De centrale positie wordt ingenomen door de politie. Maar het gaat ook om organisaties als stadstoezicht, reclassering, Halt, particuliere beveiliging, inlichtingendiensten of stewards in een voetbalstadion. Deze verdedigende linie is in de afgelopen decennia onwaarschijnlijk veel groter geworden.

Vanuit strafrechtelijk perspectief is de verdediging het meest effectief indien zij wordt ondersteund door justitie. We zien dit inzicht terug in de veiligheidshuizen, waarin het OM in casus-overleggen de meest prominente rol heeft in het bepalen van de aanpak. In principe is dit ook beleidsmatig denkbaar, bijvoorbeeld in de aanpak van georganiseerde misdaad, waarin het OM het voortouw neemt in de afstemming van de aanpak.

De voetbalmetafoor is door te zetten naar het middenveld. Daar bevinden zich organisaties met eigen doelstellingen, maar binnen het kader van de veiligheid zijn ze toch onmisbaar. Op het middenveld is bij uitstek sprake van responsabilisering c.q. securitisering. Bijvoorbeeld: een school is er voor diploma's, maar ook een beetje voor goed gedrag. Scholen worden tegenwoordig geacht veiligheidsplannen te hebben, zowel op fysiek als sociaal terrein.

Het instrumentarium is voor dit middenveld met name normatief. Het levert een bijdrage aan de alledaagse 'disciplineren' en regulering. Behalve het onderwijs kan het hier ook gaan om de zorg en om woningcorporaties, of zelfs de horeca of het bedrijfsleven. Allemaal hebben zij hun eigen doelstelling, maar

²⁵ Overigens lijkt hier er de laatste jaren wel enigszins sprake van een terugloop van het justitiële sanctionering, hetgeen tot uitdrukking komt in leegstand van cellen en een geringere instroom van processen verbaal bij het OM.

in preventieve zin zijn zij ook relevant voor de veiligheid. in de praktijk zal 'veiligheid' als doelstelling overigens concurreren met andere doelstellingen.²⁶

Ten slotte staan in de voorhoede de burgers of in het algemeen de mensen om wie het gaat. Daar wordt het spel gemaakt. Ze zijn relevant voor veiligheid, maar hun bijdrage komt pas tot zijn recht als ze worden ondersteund vanuit het middenveld en de verdediging. Aan de rol van burgers is een apart hoofdstuk gewijd. Vanuit dit perspectief zijn burgers 'een partij' in de veiligheidszorg (zij zijn ook consument van veiligheid en producent van onveiligheid).

Ten einde het spel zoveel mogelijk voorin te spelen (preventief) wordt het van achteruit naar voren opgebouwd: justitie ondersteunt de politie, die op haar beurt ruggensteun geeft aan de school, waarvan dan weer de leerkrachten op huisbezoek gaan bij de ouders van de kinderen. Het is een model dat zowel de werkelijkheid beschrijft van het securitiseringsproces als de mogelijkheid biedt om concrete samenwerkingsverbanden te doordenken en te verbeteren.

Het voetbalmodel biedt de mogelijkheid om een rolverdeling in de organisatie van veiligheid te maken. Bovendien kan het worden gebruikt ter inschatting van de aard van de problemen. Als de bal achterin ligt, dan betekent dit dat de repressieve instanties aan zet zijn (bijvoorbeeld bij stelselmatige intimidatie). Soms kan de kwestie beter voorin worden opgelost (bijvoorbeeld bij onhebbelijk gedrag op scholen). Het model ordent de samenwerkingspartners naar hun rollen.

Slagvaardige netwerken

Het onderzoek naar netwerksamenwerking levert inzichten op in relaties tussen partijen (netwerkanalyses), in de kunst van het arrangeren van samenwerking en kennis over de rolverdeling in samenwerking (het voetbalmodel). Maar de werkelijkheid is ingewikkelder en weerbarstiger, omdat zij vaak wordt bepaald door incidenten, onverwachte situaties of cases waarop partijen niet zijn toegerust.

Tegen die achtergrond deed de leerstoelgroep onderzoek naar de slagvaardigheid van netwerken in concrete gevallen. Wat leert ons de samenwerking bij incidenten en hoe effectief is men dan in de netwerksamenwerking? Hiertoe is een slagvaardigheidsmodel ontwikkeld; het

²⁶ Het voetbalmodel ook toepasbaar op de gezondheidszorg, waarbij specialistische *cure* de laatste instantie vormt en gezondheidsdiensten (van huisarts tot fysiotherapeut en van GGD tot wijkverpleging) de verdediging. Ook hier krijgt het middenveld secundaire doelstellingen, zoals bewegen en voedingsadviezen.

begrip slagvaardigheid is gebruikt om niet alleen de opbrengst maar ook het proces op zijn kwaliteit te kunnen beoordelen. Het model is een instrument waarmee de slagvaardigheid kan worden beoordeeld. Het bestaat uit acht factoren die zijn afgeleid uit de literatuur en vanuit aanvullend eigen onderzoek.

1. *Drive*: de mate waarin sprake is van initiatief (bij voorkeur van onderop), gemotiveerdheid van deelnemende actoren en een gedeeld gevoel van urgentie.

2. *Inhoudelijke richting*: de mate waarin sprake is van een gedeelde analyse, doelstellingen en onderling erkende coördinatie.

3. *Organisatiemandaat*: de mate waarin deelnemende actoren gemachtigd zijn door de organisaties die zij vertegenwoordigen om beslissingen te nemen.

4. *Operationele eenheid*: de mate waarin deelnemende partijen kunnen opereren op een gemeenschappelijke schaal of daarin een weg kunnen vinden (regio, stad, stadsdeel, buurtcombinatie, buurt of straat).

5. *Normatieve balans*: de mate waarin het netwerk slaagt in het vinden van een balans tussen controle en vertrouwen in aanpak (repressief versus preventief) en samenwerking (regulering versus persoonlijk contact).

6. *Instrumentele afstemming*: de mate waarin actoren erin slagen interventies (tussen licht naar zwaar) in goede samenspraak in te zetten.

7. *Informatieoverdracht*: de mate waarin partijen in staat en bereid zijn om informatie met elkaar te delen. Hierin kan privacy een rol spelen, maar ook de terughoudendheid om te delen (*la condition humaine*).

8. *Regie*: de mate waarin partijen het eens zijn en zich vervolgens daadwerkelijk schikken naar de afspraken over sturing, coaching, voorzitterschap of welke naam er ook gegeven kan worden.

Slagvaardigheid van netwerken wordt bepaald door de condities waaronder samenwerking plaatsvindt. De acht factoren kunnen gebruik worden bij het initiëren van een netwerk, maar ook bij het vastlopen van de samenwerking. Daarbij is het van belang rekening te houden met de mate van formaliteit (bijvoorbeeld in een veiligheidsregio moet worden samengewerkt) en de grootte van een netwerk (een groot netwerk valt al gauw uiteen in subnetwerken).

Reductie van complexiteit

Een sleutelprobleem bij de organisatie van veiligheid is de vraag: wie doet wat? Samenwerking kan verlamd werken als de rolverdeling onduidelijk is, maar bovenal als er onduidelijkheid is over welke partij aan zet is. Bij concrete veiligheidsvraagstukken speelt vanuit politie en justitie gezien vaak de vraag hoe andere partijen aangezet kunnen worden tot actie om te voorkomen dat problemen escaleren tot veiligheidsproblemen.

Vanuit het driehoeksoverleg kwam de vraag of er een instrument kon worden ontwikkeld om preventief te bepalen waarop men zou moeten inzetten. De aanpak van criminaliteitsproblemen geeft vaak het gevoel dat te laat en te onbeholpen moet worden opgetreden, terwijl andere organisaties eerder en effectiever zouden kunnen acteren. Denk aan maatschappelijke opvang, zorginstaties, jeugdzorg, scholen en dergelijke. In dat verband is de zogenoemde criminogeniteitsmonitor ontwikkeld. Daarbij speelt een aantal uitgangspunten een rol:

- Er is gezocht naar een overzichtelijke serie van risicofactoren die volgens de literatuur voorspellend zijn voor probleem- c.q. crimineel gedrag in een later stadium.
- Hoe meer risicofactoren in een bepaalde buurt voor komen, hoe groter de kans op probleemgedrag in de betreffende buurt (cumulatie).
- De monitor biedt inzicht in de samenhang tussen risicofactoren en een hele serie van veiligheidsproblemen alsmede de veiligheidsscore voor de desbetreffende wijk.

Voor het gebruik bleek echter een andere variant van de gegevens meer richtinggevend te zijn. Voor iedere buurtcombinatie kan een profiel worden opgesteld van risicofactoren: een staafdiagram dat in een oogopslag aangeeft welke factoren meer in het bijzonder voorkomen in de buurt. Voorbeelden zijn gezinsproblemen of wapenbezit, of schooluitval en dergelijke. Op basis hiervan is ook een criminogeniteitsindex ontwikkeld voor alle buurten, zodat ook op gemeentelijk niveau kan worden gekeken waar en waarop de inzet het grootst moet zijn.

Met de criminogeniteitsmonitor en -index werd de mogelijkheid gecreëerd om de beleidscomplexiteit te reduceren. Het lijkt immers rationeel om de energie te richten op de meest criminogene buurt en de meest prominente risicofactoren. Ook voor het gebruik van dit instrumentarium blijkt de daadwerkelijke motivatie om op deze wijze systematisch te werken cruciaal.

Bestuur en improvisatie

Het programma Veiligheid & burgerschap heeft geresulteerd in een aantal meer en minder succesvolle bestuurskundige benaderingen en modellen. De ervaringen daarmee gaven aanleiding tot een grotere studie naar sociale orde in een netwerkmaatschappij. Deze is uitgebracht onder de titel *De improvisatiemaatschappij; over de sociale ordening van een onbegrensde wereld* (2011). De veiligheidsproblematiek wordt hierin gezien als poging om de complexiteit van een netwerksamenleving te beheersen.

Naast veiligheid zijn ook het waarden- en normendebat en het pleidooi voor burgerparticipatie geanalyseerd als pogingen om orde in de chaos te scheppen. Deze pogingen tot beheersing nemen overspannen vormen aan als de orde van een complex systeem niet wordt begrepen. Hiertoe is onder andere studie gemaakt van complexiteitstheorieën in de natuurwetenschappen en de biologie. Op grond hiervan is geconcludeerd dat jazzmuziek een goede metafoor is voor de organisatie van een netwerksamenleving.

De jazz kent kenmerken die een op een van toepassing zijn op de organisatie van netwerken. Improvisatie heeft enerzijds de betekenis van maar wat aan rotzooien, maar is anderzijds misschien wel de hoogste vorm van organisatie als het klopt. Ik zet enkele ideaaltypische kenmerken op een rij. De improvisatiemaatschappij geeft idealiter ruimte om individueel te excelleren. Die ruimte wordt nadrukkelijk gemaakt en gegeven door de anderen die op dat moment ondersteunend zijn.

In deze samenwerking is sprake van 'afstemming' door terugkoppelingsmechanismes. Deze zijn meestal gebaseerd op afgesproken thema's, herhaalde motieven, basisafspraken. Men moet weten waar men aan toe is. Er spelen principes van vertrouwen en wederkerigheid. Als de inzet hoog is of de uitkomst onbetrouwbaar, dan zal de behoefte aan controle toenemen. De individuele ruimte neemt dan af.

Een belangrijk kenmerk van improvisatie is de rolverdeling. Zoals de pianist niet op de trompet moet gaan toeteren, zo moeten actoren in samenwerking goed weten wie ze zijn en wat hun verwachtingen zijn van anderen. Samenwerking heeft geen zin als iedereen zo een beetje hetzelfde doet. Er is wel een gezamenlijk doel, maar er zijn geen gelijke middelen. Productieve gemeenschappelijkheid veronderstelt inbreng vanuit de eigen kernfunctie.

Die inbreng moet dan ook nog eens goed zijn. De spelers moeten wat te bieden hebben: kennis en ervaring, vaardigheden en ideeën, opvattingen en

idealen. In dit kenmerk onderscheidt de ideale improvisatiemaatschappij zich van de *'anything goes'*-houding die soms de kop opsteekt. Rol en kwaliteit komen samen in zoiets als identiteit, het idee van de eigenheid of het wezen van een eenheid (mens, organisatie, samenleving). De netwerkmaatschappij maakt geen einde aan identiteitsvorming, maar scherpt deze juist aan.

Een netwerksamenleving wordt structureel gekenmerkt door onvoorspelbaarheid, snelheid en vloeibaarheid (er is sprake van een *liquid modernity*, volgens Bauman). Dat heeft grote consequenties voor het bestuur, zowel politiek en ambtelijk als van grote organisaties. Vanuit het perspectief van het lokale bestuur zijn principes geformuleerd waarmee de netwerksamenleving tegemoet kan worden getreden (Boutellier, 2015). Vanuit veiligheidsperspectief is een aantal van deze principes meer in het bijzonder van belang:

- Het garanderen van continuïteit van de samenleving (het algemeen belang).
- De overheid faciliteert en begrenst – zij heeft in die zin een kanaliserende functie ten opzichte van de maatschappelijke dynamiek.
- Partijen organiseren zich rond problemen of kansen inzake veiligheid – dat is totaal iets anders dan vasthouden aan de eigen diensten producten.
- Samenwerking veronderstelt wederkerigheid – als de hiërarchie afneemt, neemt het belang van betrouwbaarheid toe, in de vorm van transacties, convenanten, contracten en vooral onderling vertrouwen.
- Communicatie is een cruciale factor voor elk bestuur. Het gaat hier om nieuwe vormen van licht leiderschap: betekenis geven, inspireren, ruimte geven en duidelijkheid creëren.

Een belangrijk deel van deze principes zijn erop gericht met betrokkenen het gesprek aan te gaan. Als iets duidelijk is geworden in tien jaar Veiligheid & burgerschap dan is dat het belang van de menselijke factor. Een belangrijk aanvullend principe is het creëren van nabijheid: aandacht voor medewerkers, voor burgers, collega's en samenwerkingspartners. *'How to get more love into the system'* – zo luidt de grote uitdaging voor deze tijd.²⁷

²⁷ Aldus de Britse intellectueel Maurice Glasman in een lezing in Felix Merites in 2012.

Besluit

In de afgelopen decennia trad een verschuiving op van criminaliteitsbeheersing naar veiligheidsbeleid (kort gezegd: van reageren op strafrechtelijk gedefinieerde feiten naar integraal risicodenken op basis van 'het gevoel van veiligheid'). Een proces van *responsibilisering* ging gepaard met een groeiend veiligheidsbewustzijn. Het leidde tot een grootscheepse beweging van meer samenwerking in de veiligheidszorg.

De noodzaak tot samenwerking was niet uniek voor dit veld, maar heeft te maken met de groeiende institutionele complexiteit van de netwerksamenleving. In deze vernetwerking zit een tendens van onderschikking van sociale vragen, maatschappelijke verhoudingen en politieke bewegingen aan een overkoepelend veiligheidsperspectief (securitisering).

Daar staat tegenover dat de daadwerkelijke samenwerking rond veiligheidsvraagstukken buitengewoon ingewikkeld is en dat ook wel zal blijven door menselijk falen en institutionele zwaarte. Vanuit het programma Veiligheid & burgerschap is zowel kritisch als ondersteunend naar deze tendens gekeken. Kritisch door het begrip veiligheid open te houden en te relateren aan andere ordenende principes (zoals vertrouwen en improvisatie). Ondersteunend door modellen aan te reiken waarmee veiligheid op een inclusieve manier kan worden georganiseerd.

Zo is het veld van veiligheidspartners vergeleken met een *voetbalelftal*, waarin de verschillende partners kunnen worden ingedeeld naar linie (justitie in de goal, handhaving en toezicht in de verdediging, maatschappelijke organisaties in het middenveld en de burgers in de voorhoede). Vanuit dit perspectief kunnen rond veiligheidsthema's *arrangementen* worden gecreëerd van verschillende partijen. Het probleem staat centraal, waaromheen partijen zich organiseren op basis van hun bijdrage aan de oplossing.

De *slagvaardigheid* van deze arrangementen (netwerkverbanden) kan worden bepaald aan de hand van een achttal condities voor slagvaardigheid. Het gaat hier om zaken als urgentie, mandaat, schaalniveau, informatie-uitwisseling en dergelijke. De daadwerkelijke praktijk van netwerkverbanden kan worden geanalyseerd met behulp van *netwerkanalyses*. Daarmee kunnen de verhoudingen binnen netwerken worden bepaald en wellicht verbeterd.

Samenwerking is noodzaak, maar zeker geen panacee. Rond samenwerking is een zekere vermoeidheid ontstaan, zeker als die gepaard gaat met competentieconflicten (zoals tussen politie en stadstoezicht). Samenwerking verloopt uiteindelijk het best rond concrete doelen ('de

bedoeling') en gezamenlijk ervaren urgentie. De menselijke factor blijkt van cruciaal belang, een inzicht dat zich dient te vertalen in aandacht, daadwerkelijke interesse en het belang van waarden in veiligheid.

III Veiligheid en veerkracht – een eerste kennismaking

De Kenniswerkplaats Veiligheid & Veerkracht

Wat het is

De Kenniswerkplaats Veiligheid & Veerkracht is een netwerk van organisaties, gericht op kennisontwikkeling in co-creatie met professionals in het veiligheidsveld.

De doelstelling

De Kenniswerkplaats is primair gericht op versterking van de lokale en regionale veiligheid vanuit een constructief maatschappelijk perspectief.

Wie erachter zit

De Kenniswerkplaats is een initiatief van de VU/FSW-onderzoek en het Verwey-Jonker Instituut en bouwt onder andere voort op het Amsterdamse programma Veiligheid & Burgerschap van de VU.

Wat erin zit

Het lopende programma gaat over veiligheidsbeleving, ondermijning, veiligheidsnetwerken, handhavingsarrangementen, wijkpolitie, huiselijk geweld, radicalisering, OV, spanningen in wijken, enzovoort.

De filosofie

De Kenniswerkplaats Veiligheid & Veerkracht functioneert als een open netwerk waarin partijen combinaties aangaan teneinde de meest adequate kennisontwikkeling te kunnen realiseren.

Een portaal

Er is een actieve portaalfunctie in ontwikkeling waar kennis ter beschikking wordt gesteld en waar vragen snel en adequaat kunnen worden opgepakt (in samenwerking met het CVV).

Contact

De kenniswerkplaats verbindt verschillende vormen van kennis en ervaring. We staan open voor opdrachten op een breed terrein en informeren u graag over de mogelijkheden.

- Speciale website is in ontwikkeling; meer informatie is vooralsnog te vinden op www.fsw.vu.nl en www.verwey-jonker.nl
- E-mailadres: veiligheidsveerkracht.fsw@vu.nl
- LinkedIn-groep: Kenniswerkplaats Veiligheid en Veerkracht
- Telefoon: 020-5986819 (VU) of 030-2300799 (V-J)

Literatuur

- Aalberts, M. (1990). *Politie tussen discretie en discriminatie : operationeel vreemdelingtoezicht in Nederland*. Arnhem: Gouda Quint
- Agamben, G. (2002). *Homo sacer. De soevereine macht en het naakte leven*. Amsterdam: Boom/Parrèsia.
- Barabasi, A.-L. (2002). *Linked: The New Science of Networks*. New York: Perseus Group
- Beker, M. (2003). *Inzicht in onvrede. Visies op maatschappelijk onbehagen aan het begin van de 21ste eeuw*. Amsterdam: SISWO/Instituut voor maatschappijwetenschappen
- Blommaert, J. (2011). 'Superdiversiteit maakt integratiebeleid irrelevant.' *Sociale Vraagstukken*. Geraadpleegd op 12 april 2016 via <<http://www.socialevraagstukken.nl/superdiversiteit-maakt-integratiebeleid-irrelevant/>>
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2007). *Nodale orde; veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving* [Oratie]. Amsterdam: VU
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boutellier, J. (2011). 'Eigenrichting uit medemenselijkheid: de paradoxale actualiteit van het werk van Frans Denkers'. *Cahiers Politiestudies*, 19 (2), 13-26.
- Boutellier, H. (2015). *Het seculiere experiment. Hoe we van God los gingen samenleven*. Amsterdam: Boom filosofie
- Boutellier, H. & Marissing, E. van (2011). 'Het veiligheidsarrangement: een innovatieve en systematische aanpak voor lokaal beleid', in: R. van Steden (red.), *Strategieën van lokale veiligheid*, Amsterdam: AUP, 81-90.
- Boutellier, J. & Steden, R. van (2010). 'Sociaal veilig: paradoxen van zelfredzaam burgerschap'. In: I. Helsoot & B. van 't Padje (red.). *Zelfredzaamheid: concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 55-74.
- Brink, G. van der, (2007). *Moderniteit als opgave. Een antwoord aan relativisme en optimisme*. Amsterdam: SUN.
- Buruma, Y. (2008). 'Burgermoed zit niemand in de genen'. Cleveringalezing, gepubliceerd in het NRC, 26 november.

- Caem, B. van (2012). *Buurtregie met mate: Over de spanning tussen nabijheid en distantie in de relatie tussen politie en burgers*. Dissertatie. Den Haag: Boom-Lemma.
- Çankaya, S. (2012). *De Controle van Marsmannetjes en ander Schorriemorrie: het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk*. Den Haag: Boom Lemma
- Çankaya, S. (2015). 'De politieke surveillance van ras en etniciteit'. In: Cahiers Politiestudies: *Etnisch profileren en interne diversiteit bij de politie*. Gunther Moor, L., Janssen, J., Easton, M. & A. Verhage (eds.). Antwerpen: Maklu, 13-33.
- Crul, M., Schneider, et al., (2013). *Superdiversiteit. Een nieuwe visie op integratie*. VU: University Press.
- Dekker, P., Van Nooije, L. & Den Ridder, J. (2013). 'Overvloed aan onbehagen. Ontwikkelingen, concentraties, tegenbeelden en emoties van het maatschappelijke onbehagen in Nederland.' In: *Het onbehagen voorbij. Een weekend perspectief op onvrede en onmacht*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 62-171.
- Denkers, F. (1985). *Oog om oog, tand om tand en andere normen voor eigenrichting*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Duyvendak, J.W. (2011). *The Politics of Home: Belonging and Nostalgia in Western Europe and the United States*. New York: Palgrave Macmillan.
- Egmond, P. van, Flight, S. & Hulshof, P. (2012). *Evaluatie Cameratoezicht Amsterdam 2011. Overkoepelend rapport*. Amsterdam: Regioplan.
- Eijk, G. van (2013). 'Veiliger door de buurtwacht? Over de veiligheidsbeleving van burgerparticipanten en het belang ervan voor lokaal veiligheidsbeleid'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 12 (3), 20-33.
- Elchardus, M. (2008). 'Politiek van betekenis kan het onbehagen keren.' *Socialisme & Democratie*, 65 (10), 12-22.
- Elsevier (2016, 6 juni). *Politie Rotterdam duikt dieper in criminaliteit*. Geraadpleegd op 1 maart 2016 via <<http://www.elsevier.nl>>
- Engbersen, R., Fortuin, K. & Hofman, J. (2010). *Bewonersbudgetten, wat schuift het? Ervaringen van gemeenteambtenaren met bewonersbudgetten*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.
- Felson, M. (2006). *The ecosystem for organized crime*. Heuni Paper no. 26: Helsinki.
- Fung, A. & Wright, O. (2001). 'Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance'. *Politics & Society*, 29 (1), 5-41.


- Garland, D. (1996). 'The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society'. *British Journal of Criminology*, 36 (4), 445-71.
- Geldof, D. (2014). 'Superdiversiteit als onverwerkte realiteit. Een uitdaging voor sociaal werk'. *Alert: Tijdschrift voor Sociaal Werk en Politiek*, 39 (3), 12-24.
- Groot, I. de & Land, M. van der (2013). *Trainee pool 13 Amsterdam, 30 maatregelen tegen uitgaansgeweld*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Groot, I. de & Steden, R. van (2011). *De praktijk van Vliegende Brigades. Doelen, werkprocessen en opbrengsten*. Amsterdam: Vrije Universiteit/Nicis Institute.
- Gunther Moor, L. (2011). 'Sociale zelfredzaamheid en politie'. In: Gunther Moor, L. e.a. (red). *Burgerparticipatie (Cahiers Politiestudies 19)*. Apeldoorn: Maklu, 195-2012.
- Gunther Moor, L. & van der Vijver, C.D. (2011). 'Burgermoed: individuele zorg voor veiligheid bij ongevallen, criminaliteit en overlast'. In: Gunther Moor, L. e.a. (red). *Burgerparticipatie (Cahiers Politiestudies 19)*. Apeldoorn: Maklu, 257-270.
- Haas, N. (2010). *Public support for vigilantism*. Amsterdam: Vrije Universiteit/NSCR.
- Hageman, H. (2008). *Tussen controle en vertrouwen. Een casestudy naar de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt*. Amsterdam: Vrije Universiteit
- Heijink, K., Andersson, H., Berkhout, J.Th.A.M., Nordholt, E.E., Peters, P.C., Straver, M.A. & Wiarda, J. (1977). *Politie in verandering. Een voorlopig theoretisch model*. Projectgroep Organisatie Structuren. Verkregen op 6 april 2016 van <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/21462.pdf>
- Hogg, M.A. (2001). 'Social identity and the sovereignty of the group: A psychology of belonging.' In: C. Sedikides & M.B. Brewer (Eds.) *Individual self, relational self, collective self*. Philadelphia: Psychology Press, 125-146.
- Houwelingen, P. van, Boele, A. & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning naar ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Innes, M. (2004). 'Reinventing tradition? Reassurance, neighbourhood security and policing'. *Criminal Justice*, 4 (2), 151-171.
- Jong, J.D. de (2014). *De denktank: rolmodellen en jeugdgroepen*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

- Kruimel, J. & Vermathen, E. (2000). *Gouden Koorden: reserve en vrijwillige politie 1948-1998*. Apeldoorn: Studiekring Ridderorden en Onderscheidingen.
- Koffijberg, J., Dekkers, S. & Kriek, F. (2007). *Evaluatie verwijderingsbevelen overlastgebieden Amsterdam: eindrapport*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Klerks, P.P.H.M. & Kop, N. (2004). *De analyse van criminele infrastructures. Verslag van een pilotproject*. Onderzoeksgroep Politieacademie. Gedownload op 2 december 2015 via <<http://www.politieenwetenschap.nl/download/HpUY95L1Q6CKEocMiyPwHeqplZ5MOY0u2gJ4jmrz/rlaU2ULz9dphYrAzZ6VlBoSHLWAR5afMbrdfOyZ/>>
- Lampe, K. von (2011). 'The Application of the Framework of Situational Crime Prevention to 'Organized Crime'. *Criminology & Criminal Justice*, 11 (2), 145-163.
- Land, M. van der (2014). *De buurtwacht: naar een balans tussen instrumentalisering en autonomie van burgers in veiligheid*. Apeldoorn: Commissie Politie & Wetenschap.
- Land, M. van der & Stokkom, B. van (2015). 'Burgerparticipatie en "crafting" in het lokale veiligheidsbeleid'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 14 (1), 3-21.
- Land, M. van der, Stokkom, B. van & Boutellier, H. (2014). *Burgers in veiligheid: een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid*. Den Haag: WODC.
- Lub, V. (2016). *De burger op wacht: het fenomeen 'buurtpreventie' onderzocht*. Rotterdam: Bureau voor Sociale Argumentatie.
- Meerdinkveldboom, M., Terpstra, J. & Buruma, Y. (2009). *Burgeringrijpen: een onderzoek naar ingrijpen door burgers bij situaties van (dreigende) criminaliteit en overlast*. Dordrecht: Stichting Maatschappij en Veiligheid.
- Mehlbaum, S. & Steden, R. van (2016). *Tussen 112 bellen en een rotschop geven: burgermoed vanuit maatschappelijk, politiek en juridisch perspectief*. Amsterdam/Den Haag: Vrije Universiteit/Stichting Maatschappij en Veiligheid.
- Mepschen, P., Duyvendak, J.W. & Tonkens, E. (2010). 'Sexual politics, orientalism and multicultural citizenship in the Netherlands'. *Sociology*, 44 (5), 962-79.
- Naeyé, J. (2009). *Burgerarrest*. Afscheidsrede, uitgesproken ter gelegenheid van het afscheid als hoogleraar strafrechtswetenschappen aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam.

- Onderzoeksgroep Veiligheid en Burgerschap (2015). *Naar een gemeentelijke 'leefbaarheidspolitie'? Discussienotitie over de toekomst van toezicht en handhaving op straat*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Oosteren, C. van & G. Schaafsma (2010). *Vertrutting in Amsterdam*. Den Haag: NSOB/NICIS.
- Oosterlynck, S. & Schuermans, N. (2014). 'Superdiversiteit. Solidariteit herdenken'. *Alert: Tijdschrift voor Sociaal Werk en Politiek*, 39 (4), 13-19.
- Punch, M., Van der Vijver, K. & Zoomer, O. (2002). 'Dutch "COP": developing community policing in the Netherlands'. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 25 (1): 60-79.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005). *Politie in ontwikkeling*. Den Haag: NPI.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Het onbehagen voorbij. Een weekend perspectief op onvrede en onmacht*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Roodenburg, D. & Boutellier, H. (2013). 'Weet wat je tweet: het gebruik van Twitter door de wijkagent en het vertrouwen in de politie'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 13 (3), 35-53.
- Schinkel, W. (2008). *De Gedroomde Samenleving*. Kampen: Uitgeverij Klement.
- Schuilenburg, M. (2012). *Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Schuilenburg, M. (2016). 'De wijkagent is goed, politie niet: meningen van wijkbewoners over Buurt Bestuurt'. *Tijdschrift voor Culturele Criminologie*, nog te verschijnen.
- Schuilenburg, M. & Steden, R. van (2016). 'Afgeschermde wonen in Nederland: een studie naar waarom mensen hiervoor kiezen en hoe zij omgaan met interne regelgeving'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, nog te verschijnen.
- Sedikides, C. & Brewer, M.B. (2001). 'Individual self, relational self and collective self: Partners, opponents or strangers?' In: C. Sedikides & M.B. Brewer (Eds.) *Individual self, relational self, collective self*. Philadelphia: Psychology Press, 1-8.
- Sedikides, C. & Gaertner, L. (2001). 'A Homecoming to the individual self: emotional and motivational primacy.' In: C. Sedikides & M.B. Brewer (Eds.) *Individual self, relational self, collective self*. Philadelphia: Psychology Press, 7-24.
- Sikkema, C., Flight, S. & Abraham, M. (2009). *Buurtveiligheidsteams: evaluatie*. Amsterdam: DSP-groep.

- Skogan, W. (2003). 'Representing the community in community policing'. In: W. Skogan (red.), *Community policing: can it work?* Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 57-75.
- Skogan, W. (2008). 'An overview of community policing: origins, concepts and implementation'. In: T. Williamson (red.), *The handbook of knowledge-based policing: current conceptions and future directions*. Chichester: Wiley, 43-57.
- Spithoven, R. (2014). 'Een terughoudende praktijk: over praktische vraagtekens bij het bestrijden van onveiligheidsgevoelens'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 13 (3), 3-20.
- Steden, R. van (2015). 'Municipal Law Enforcement Officers: towards a new system of local policing in the Netherlands?' *Policing & Society*, online gepubliceerd op 9 maart 2015.
- Steden, R. van & Bron, E. (2012). *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam. Een onderzoek naar hun werk op straat*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Steden, R. van, Caem, B. van. & Boutellier, H. (2011). 'The "hidden strength" of active citizenship: the involvement of local residents in public safety projects'. *Criminology and Criminal Justice*, 11 (5), 433-450.
- Steden, R. van & Mehlbaum, S. (2015). *Politievrijwilligers (on)gewenst...? Over politieke steun, een enthousiaste werkvloer en falend beleid*. Amsterdam/Den Haag: Vrije Universiteit/Stichting Maatschappij en Veiligheid.
- Steden, R. van & Stekelenburg, S. (2010). 'Vliegende Brigades in Amsterdam: een bestuurlijke aanpak van overlastgevend gedrag', in: Duijst, J.W., Terpstra, J., Toor, D. van & Gunther Moor, L. (red.), *Aanpakken van overlast*. Dordrecht: SMVP, 135-144.
- Stokkom, B. van (2005). *Beledigd in Amsterdam. Verbaal geweld tussen politie en publiek*. Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Stokkom, B. van (2013). *Frontlijnwerk met potentie: buurtveiligheidsteams in Amsterdam*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Stokkom, B., Becker, M. & Eikenaar, T. (2012). *Participatie en vertegenwoordiging: burgers als trustees*. Amsterdam: Pallas Publications.
- Stokkom, B. van & Foekens, P. (2015). *Stadshandhavers. Bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte*. Den Haag: WODC.
- Stokkom, B. & Toenders, N. (2010). *De sociale cohesie voorbij: actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: Pallas Publications.
- Sztompka, P. (1993). *The sociology of social change*. Oxford: Blackwell Publishers.

- Sztompka, P. (2000). 'Social memory and change. The ambivalence of social change, triumph or trauma?' In: *Polish Sociological review*, 3 (131), 275-290.
- Terpstra, J. (2010). *Het veiligheidscomplex: ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Thaens, M., Kool, D. de & Siep, P. (2015). *Verkenning nieuwe mogelijkheden vrijwilligers bij de politie*. Den Haag: WODC.
- Tonkens, E., Hurenkamp, M. & Duyvendak, J.W. (2008). *Culturalization of Citizenship in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam School for Social Sciences Research.
- Tops, P.W. & Torre, E. van der, (2014). *Wijkaanpak en Ondermijnende Criminaliteit*. z.p.: Tilburg University, Politieacademie. Gedownload op 1 juli 2015 via
<<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/11/18/wijk-enaanpak-en-ondermijnende-criminaliteit>>
- Turner, J.C., Hogg, M. Oakes, P. Reicher, S. & Wetherell, M. (1987). *Rediscovering the social group: A self-categorization theory*. Oxford: Basil Blackwell.
- VNG (2016). *Handhaving sterk in de openbare ruimte. Omdat de burger dat van ons verwacht*. Verkregen op 5 april 2016 van
<<https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160316-omdat-de-burger-dat-van-ons-verwacht-vng-boa-handhaver.pdf>>
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30 (6) 1024-1054.
- Vugts, P. (2015, 19 april). In twee jaar tijd vijf zaken dichtgetimmerd in de Javastraat. *Het Parool*. Geraadpleegd op 23 juli 2015 via
<<http://www.parool.nl>>



Veiligheid heeft de vorm aangenomen van een maatschappelijk project – iedereen heeft er wel mee te maken: overheid, bedrijfsleven en burgers. De organisatie, de beleving en de ontwikkeling – het zijn kanten van veiligheid die onderzoek en reflectie behoeven.

Dit rapport geeft in vogelvlucht de opbrengst weer van tien jaar onderzoek van het programma Veiligheid & Burgerschap (rond de Frans Denkersleerstoel) aan de VU. Het gaat over de ontwikkeling van burgerparticipatie, handhaving en bestuursvormen. Het opent met een essayistische verkenning van de grote uitdaging van deze tijd: hoe houden we samenleving inclusief en veilig?

Veiligheid is een overkoepelend maatschappelijk thema met een grote urgentie, maar dat brengt ook risico's met zich mee. Zij kan ook doorslaan of zelfs averechtse effecten hebben. *Veiligheid en veerkracht* is geschreven voor alle betrokkenen bij beleid en uitvoering op het brede domein van de veiligheid.

Fotocredit: Flickr/Valentina Calà, Brussel 23 maart 2016, samenkomst van mensen op het Beursplein n.a.v. terroristische aanslagen in Brussel