

1 | 09

Justitiële verkenningen

Nodal governance en veiligheidszorg

verschijnt 8 maal per jaar • jaargang 35 • februari

Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Boom Juridische uitgevers. Het tijdschrift verschijnt acht keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
mr. dr. M. Malsch
prof. dr. mr. L.M. Moerings
prof. dr. mr. E. Niemeijer
dr. C.J. de Poot
mr. drs. M. Schuilenburg
dr. B.M.J. Slot
mr. drs. P.J.J. van Voorst

Redactie

drs. M.P.C. Scheepmaker

Redactiesecretariaat

N. Buijsrogge
tel. 070-370 65 54
E-mail: infojv@minjus.nl

Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
fax 070-370 79 48
tel. 070-370 71 47

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,
e-mail: wodc-informatiedesk@
minjus.nl, internet: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van Justitie. Wie in aanmerking denkt te komen voor een gratis abonnement, kan zich schriftelijk of per e-mail wenden tot bovenstaand redactieadres. Andere belangstellenden kunnen zich richten tot Boom Juridische uitgevers. De abonnementsprijs bedraagt voor 2009 € 136 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een plusabonnement en € 89 (incl. btw en verzendkosten) voor een folioabonnement. Een plusabonnement biedt u naast de gedrukte nummers

tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailattending. Het plusabonnement kunt u afsluiten via www.bju-tijdschriften.nl. Of neem contact op met Boom distributiecentrum via 0522-23 75 55 of budh@boomdistributiecentrum.nl. Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

Administratie

De abonnementenadministratie wordt verzorgd door Boom Juridische uitgevers, Postbus 85576, 2508 CG Den Haag, tel. 070-330 70 33, fax 070-330 70 30, e-mail info@bjv.nl, internet: www.bju.nl.

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Omslagfoto

© Arie Kievit (HH)

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Inhoud

Voorwoord	5
<i>J. Wood en C.D. Shearing</i>	
De nodale politiefunctie	11
<i>R. van Steden</i>	
Burgerparticipatie in lokale veiligheidsnetwerken; over ‘nodale sturing’ en ‘verankerd pluralisme’	29
<i>M.B. Schuilenburg, A. Coenraads en P. Van Calster</i>	
Onder de mensen; de aanpak van transportcriminaliteit door politie, verzekeraars en schade-experts	43
<i>A.B. Hoogenboom</i>	
Dingen veranderen en blijven gelijk	63
<i>A. van Sluis en V. Bekkers</i>	
De ontknoping van de nodale oriëntatie; op zoek naar randvoorwaarden en kritische factoren	78
<i>P. Van Calster en M.B. Schuilenburg</i>	
Burgernet vanuit een nodal governance-perspectief	93
<i>J. Terpstra</i>	
Nodale sturing van veiligheid en lokale veiligheidsnetwerken; over de beperkingen van een perspectief	113
Summaries	127
Internetsites	131
Congresagenda	133
WODC: website en rapporten	138

Voorwoord

De afgelopen twintig jaar hebben de opkomst laten zien van nieuwe publieke en private partijen in de veiligheidszorg. Niet alleen de overheid, en in het verlengde daarvan de politie, wordt geacht een taak te vervullen op dit terrein, maar daarnaast ook een bonte verzameling van maatschappelijke actoren. Ngo's, multinationals, scholen, woningbouwverenigingen, voetbalclubs, winkeliersverenigingen, het is vanzelfsprekend geworden dat ook zij – in eigentijds jargon – ‘verantwoordelijkheid nemen’ en zelf veiligheidsprogramma's ontwikkelen en uitvoeren. In meer of mindere mate is daarbij sprake van samenwerking met de politie.

Deze organisatie van de veiligheidszorg wordt door auteurs als Clifford Shearing (2003; 2007) en Jennifer Wood (2006; 2007) aangeduid met het begrip *nodal governance*. Zij stellen dat hedendaagse theorieën en perspectieven om naar de organisatie en uitvoering van veiligheidszorg te kijken, tekortschieten. Deze perspectieven redeneren nog te veel vanuit een centrale positie van de overheid en politie, terwijl zij op voorhand slechts één van de actoren zijn in de veiligheidszorg. In het perspectief van *nodal governance* is de veiligheidszorg daarom bij voorbaat niet georganiseerd vanuit één positie, maar krijgt vorm door meerdere actoren die zich opstellen rondom een concreet probleem. Shearing spreekt in dat kader van *beyond a state-centred paradigm* (2006, p. 26-28). Betrokken partijen maken dan afspraken om tot een oplossing van een probleem te komen. Daarbij moet worden gestreefd naar een optimale veiligheidszorg. Dit betekent dat alle geledingen in de samenleving (buurten, wijken, gemeenschappen, burgers, enz.) in voldoende mate zowel kwalitatieve (*police 'force'*) als kwantitatieve veiligheidszorg (*police 'service'*) moeten krijgen (Johnston en Shearing, 2003: 143-144).

De betrokkenheid van nieuwe publieke en private actoren bij de veiligheidszorg wordt wel gezien als het resultaat van de responsabiliseringsstrategie van overheden die de criminaliteitsbestrijding en veiligheidszorg in bredere zin niet meer alleen af kunnen. Maar op een fundamenteeler niveau komen we voor een goed begrip van de oorzaken van deze ontwikkeling uit bij het denken van de Spaanse socioloog Manuel Castells. Hij analyseerde in de jaren negentig in een drietal lijvige boeken – *The Information Age* – de veranderingen

in de economie, de politiek, de cultuur en de relaties tussen staten, organisaties en burgers onder invloed van de technologische revolutie die internet creëerde en processen van versnelde globalisering in gang zette. Door de opkomst van de netwerkmaatschappij is de positie van de nationale staat fundamenteel veranderd. Castells constateert dat het territorium van de staat niet meer alleen wordt bepaald door de fysieke ruimte. Bij de factor ruimtelijkheid speelt ook de virtualiteit van verschillende stromen of netwerken een belangrijke rol. Wanneer bepaalde landen, regio's of steden niet zijn ingebed in de virtuele *space of flows* worden ze, om met Castells te spreken, beroofd van de technologische infrastructuur die nodig is om te communiceren, innoveren, produceren, consumeren, kortom te leven in het grotere verband van de wereld. Tegelijkertijd constateert Castells dat de nationale staat – geconfronteerd met internationale netwerken van georganiseerde misdaad en terrorisme – slechts een machtsfactor van betekenis kan zijn in relatie met andere knooppunten (*nodes*) binnen globale én lokale netwerken. Niet alleen op mondiaal niveau is er sprake van andere verhoudingen, ook de lokale veiligheidszorg is in de huidige samenleving in meerdere opzichten anders georganiseerd. Dat heeft een aantal redenen. Groeiende onveiligheidsgevoelens en een afnemend vertrouwen in het oplossend vermogen van de overheid spelen daarbij een belangrijke rol. Burgers zijn steeds minder bereid de risico's van criminaliteit te aanvaarden. Andere partijen dan de politie ontplooiën activiteiten die de samenleving veiliger moeten maken. Om het verschil te benadrukken met conventionele termen zoals 'handhaven', waarmee de machtsuitoefening 'uit naam der wet' wordt bedoeld, wordt in Angelsaksische literatuur gesproken van *policing* (politiefunctie in het Nederlands). De brede betekenis van deze term ligt in het feit dat de veiligheidszorg steeds verder uiteenvalt (Bayley en Shearing, 2001). De politie wordt in toenemende mate omringd door tal van 'politieachtige' organisaties. Het gevolg is dat er allerlei organisaties 'binnen' (overheidsinstellingen), 'voorbij' (commerciële aanbieders), 'onder' (burgerinitiatieven) en 'boven' (transnationale instituties) de nationale staat belangrijke delen van de veiligheidszorg overnemen (Van Steden en Hageman, 2008). Voor de veiligheidszorg betekent dit een uitermate complexe organisatie en uitvoering, die niet alleen praktische ('Wie is er verantwoordelijk voor de organisatie en uitvoering van veiligheidszorg?'), maar óók normatieve vragen oproept.

De normatieve vraag die uit het perspectief van *nodal governance* voortvloeit, is: 'Op welke manier wordt veiligheidszorg optimaal georganiseerd en uitgevoerd?' (Johnston en Shearing, 2003, p. 148-149). Oftewel, hoe kan worden gezorgd dat alle belangen van burgers (blank, zwart, arm, rijk, jong en oud) daarin worden meegenomen? Welke garanties zijn er voor het realiseren van veiligheidszorg als publiek goed bij een groeiend particulier initiatief en toenemende marktwerking? En, misschien nog wel belangrijker, hoe kan de democratische controle worden ingericht op de veelheid aan nieuwe actoren en partijen die deel uitmaken van de veiligheidszorg? Op deze vragen trachten de auteurs die meewerken aan dit thema-nummer antwoorden te vinden. In het eerste artikel gaan Wood en Shearing uitgebreid in op het door hen ontwikkelde begrip *nodal governance*. De politie moet zich volgens de auteurs bewust zijn van de nodale wereld waarin zij opereert en zich een plek verwerven binnen zogeheten nodale assemblages om haar veiligheidstaak te vervullen. Ter illustratie worden twee projecten besproken, respectievelijk in Zuid-Afrika en Australië, die als doel hebben nodaal bestuurlijke veiligheidsarrangementen te verkennen. De vraag wat de nodale politiefunctie precies zou kunnen of moeten inhouden in concrete termen, is een empirische kwestie die slechts kan worden opgelost binnen specifieke lokale contexten, aldus Wood en Shearing.

Van Steden bespreekt de theorievorming rond *nodal governance*, waarbij hij ingaat op het werk van Shearing en Wood en dat van Ian Loader en Neil Walker. Laatstgenoemden hebben kritiek geleverd op de opvatting dat de staat slechts een van vele actoren is op het terrein van veiligheid en rechtshandhaving. Loader en Walker menen juist dat de staat onontbeerlijk is bij de democratische regulering van publiek-private netwerken. Zij noemen dit 'veranker pluralisme'. Ondanks dit fundamentele meningsverschil is er een overeenkomst tussen Shearing enerzijds en Loader en Walker anderzijds, namelijk hun waardering voor burgerparticipatie in lokale veiligheidsnetwerken. De auteur meent dat geslaagde burgerparticipatie in Nederland moeilijk voorstelbaar is zonder overheidsbemoedening.

Vervolgens laten Schuilenburg, Coenraads en Van Calster zien wat er concreet gebeurt binnen een publiek-privaat veiligheidsnetwerk, in casu een samenwerkingsverband tussen politie, verzekeraars en schade-experts ter bestrijding van transportcriminaliteit. De

onderzoekers focussen op een aspect dat in het perspectief van *nodal governance* grotendeels buiten beschouwing blijft, namelijk het aanpassingsvermogen en de dynamiek van de sociale werkelijkheid zelf. Met behulp van het werk van Gabriel Tarde (1843-1904) onderzoeken de auteurs hoe politie, verzekeraars en schade-experts samenwerken en hoe de onderlinge interacties vorm en inhoud krijgen. Als gevolg daarvan wordt deze samenwerking niet opgevat als statisch, maar meer als een dynamisch proces dat een constante interpretatie vergt in termen van relaties, onverwachte gebeurtenissen, aanpassingen en toevalligheden. Op basis van vijftien diepte-interviews laten de auteurs zien hoe een 'nieuwe taal' met 'nieuwe mechanismen' ontstaat binnen de samenwerking. Begrippen als 'informele contacten', 'doelen en belangen', 'wederzijds belang' en 'informatie-uitwisseling' worden dan ook continu geherdefinieerd. In de daaropvolgende bijdrage bekritiseert Hoogenboom een verondersteld gebrek aan historisch besef bij de *nodal governance*-theoretici. De recente 'ontdekking' van vele (semi)publieke organisaties en particuliere actoren die politietaken uitvoeren, miskent dat veel van deze organisaties en actoren een lange geschiedenis kennen en onderwerp zijn geweest van vele studies. Deze eerdere studies zijn bovendien veel rijker in hun theoretische fundamenten. In menig opzicht zijn *nodal governance* en *nodal security* nieuwe labels voor voortdurende processen van geleidelijke verstrengeling van verschillende politiefuncties. Het gebruik van deze concepten is in de eerste plaats nuttig voor beleidsmakers en de politie zelf. De nieuwe concepten lijken te fungeren als motivatiestrategie. Wat bijvoorbeeld in de jaren tachtig en negentig 'ketensamenwerking' en publiek-private samenwerking werd genoemd, wordt nu nieuw leven ingeblazen met behulp van nieuwe labels. In de tweede plaats hebben *nodal governance* en *nodal security* nut omdat ze wetenschappers dwingen opnieuw na te denken over het begrip politiefunctie. De uitvoering van politietaken gebeurt steeds vaker in hybride organisaties en processen waarbij de grenzen tussen de overheid, de reguliere politie, toezichthouders en particuliere veiligheidsorganisaties vervagen.

De zogeheten nodale oriëntatie van de Nederlandse politie valt niet samen met de begrippen *nodal governance* en *nodal security*. Wel is er een verband, zo laten Van Sluis en Bekkers zien in hun beschrijving van de veiligheidssituatie op Schiphol, een belangrijk knooppunt voor luchtvaart, wegen, spoorwegen, en mensen- en goede-

renstromen. Een situatie die samenwerking vereist tussen zeer vele en verschillende actoren. De auteurs bespreken de mogelijkheden en beperkingen van high tech, de randvoorwaarden voor nodale sturing van veiligheid en dilemma's met betrekking tot de privacy van burgers.

Van Calster en Schuilenburg bekijken vervolgens in hoeverre het project 'Burgernet' past binnen het perspectief van *nodal governance*. Burgernet is een hybride netwerk waarbinnen burgers, politie en gemeente samenwerken om veiligheidsproblemen op te lossen. *Nodal governance* kan in de ogen van de auteurs een nuttig concept zijn bij de analyse van dat project, dat volgens het huidige regeerakkoord landelijk zal worden uitgerold. Zo blijkt onder meer dat bij Burgernet de overheid nog steeds de rol speelt van monopoliehouder in de veiligheidszorg. Het gevolg is dat de burger het gevoel heeft dat hij niet serieus wordt genomen, en zijn eigen weg begint te zoeken. Onzekerheid en wantrouwen leiden er bovendien toe dat er geen informatie meer wordt uitgewisseld of dat de politie en gemeenten geen actie ondernemen.

Terpstra betoogt in het laatste artikel van dit themanummer dat het begrip *nodal governance* tekortschiet bij het analyseren van de huidige veiligheidszorg op lokaal niveau, waarin nieuwe publieke en private partijen zich in de afgelopen decennia een positie hebben verworven. Evenals Loader en Walker wijst de auteur op de specifieke rol van de politie, waardoor moeilijk vol te houden is dat deze *one node is among many*. Ook zijn er in de praktijk tal van obstakels voor burgerparticipatie, waarmee in het nodale denken te weinig rekening wordt gehouden. Dat geldt in zijn ogen eveneens voor het gebrek aan democratische controle van private actoren met verantwoordelijkheden op het terrein van publieke veiligheidszorg.

M.B. Schuilenburg*

M.P.C. Scheepmaker

* Gastredacteur en redactieraadlid mr. drs. Marc Schuilenburg is als docent verbonden aan de vakgroep criminologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Drs. Marit Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.

Literatuur

Bayley, D.H., C.D. Shearing

The New Structure of Policing. Description, Conceptualization, and Research Agenda

Washington, U.S. Department of Justice, 2001

Johnston, L., C.D. Shearing

Governing security. Explorations in policing and security justice

London, Routledge, 2003

Shearing, C.D.

Reflections on the refusal to acknowledge private governments

In: J. Wood en B. Dupont (red.), *Democracy, society and the governance of security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 11-32

Steden, R. van, H. Hageman

Vervagend blauw. Over politiefamilies, controle en vertrouwen

In: H. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerk-samenleving*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008, p. 199-221

Wood, J., C.D. Shearing

Imagining security
Cullompton, Willan Publishing, 2007

Wood, J., B. Dupont (red.)

Democracy, society and the governance of security
Cambridge, Cambridge University Press, 2006

De nodale politiefunctie

*J. Wood en C.D. Shearing**

Wat zouden we moeten verstaan onder het begrip ‘politie’? Wereldwijd hebben politieorganisaties zich met hernieuwde aandacht over deze oude vraag gebogen. In gevestigde democratieën als de Verenigde Staten werd er altijd meer van de politie gevraagd dan ze met de haar ter beschikking staande middelen kan leveren. De politie werd altijd gezien als de ultieme beschermer van de openbare orde en veiligheid, zelfs wanneer het ging om terrorisme en transnationaal georganiseerde misdaad, bedreigingen die de kennis, mogelijkheden en middelen van staten veelal te boven gaan. In samenlevingen in transitie, zoals in Zuid-Afrika, nemen bemiddelde personen en gemeenschappen inmiddels hun toevlucht tot commerciële particuliere beveiliging. In beide samenlevingstypes houdt de politie, evenals de autoriteiten waaraan ze verantwoording aflegt, niettemin hardnekkig vast aan de opvatting dat zij de centrale en gezaghebbende actor is wanneer het gaat om veiligheidszorg (Marks, Shearing e.a., 2008).

Over de hele wereld wordt de politie geconfronteerd met een aantal zeer belangrijke, zelfs fundamentele vraagstukken. Wat heeft de politie te bieden? Wat precies moet ze garanderen en aan wie? Welke plaats moet ze innemen in een veld of systeem waar meerdere partijen zich bezighouden met veiligheid? Deze vraagstukken komen allemaal voort uit een fundamentele spanning die inherent is aan de rol en identiteit van de politie, en die wordt veroorzaakt door twee concurrerende, wellicht zelfs onderling tegenstrijdige krachten. Enerzijds moet de politie leven met de last dat ze, zowel symbolisch als instrumenteel, gezien wordt als de ware beschermer van de openbare veiligheid. Anderzijds wordt ze gedwongen haar eigen zwakke punten te erkennen die nu eenmaal een gevolg zijn van haar beperkingen ten aanzien van kennis, capaciteiten en

* Prof. Jennifer Wood is als hoogleraar verbonden aan het Department of Criminal Justice van de Australische Temple University. Prof. Clifford Shearing is hoogleraar bij het Centre of Criminology van de University of Cape Town, Zuid-Afrika.

middelen. Dientengevolge waren de politie en haar politiek bestuur genoodzaakt 'partnerschappen' en 'netwerken' te vormen, en zelfs in toenemende mate vormen van commerciële en vrijwillige ordehandhaving te ondersteunen (Bayley en Shearing, 1996).

Deze onderliggende spanning tussen wat we enerzijds een 'visie van de centrale staat' en anderzijds een 'nodale visie' op ordehandhaving zouden noemen, is voor de politie ontzettend moeilijk op te lossen. We hebben al eerder gesteld dat de politie juist door deze spanning geen helder beeld krijgt van wat ze nu eigenlijk moet zijn en, belangrijker nog, hoe ze moet samenwerken met andere entiteiten of knooppunten die zich bezighouden met veiligheidszorg (Marks, Shearing e.a., 2008). In deze bijdrage overwegen we mogelijke manieren om deze spanning te begrijpen en op te lossen. We stellen dat het voor de politie van essentieel belang is te erkennen dat ze in een nodale wereld leeft en dat ze, zoals de Nederlandse politie zou zeggen, een 'nodaal georiënteerde' politie moet worden (Project Group Vision on Policing, 2006). Maar de vraag wat nodale ordehandhaving nu precies is of moet zijn, is van empirische aard en moet binnen de specifieke plaatselijke omstandigheden en normatieve imperatieven worden beantwoord.

Voor deze bijdrage is gebruikgemaakt van informatie uit twee praktijkprojecten op het gebied van lokale veiligheidszorg in respectievelijk Zuid-Afrika en Australië. In beide projecten is onderzocht welke plaats de politie zou kunnen innemen binnen de verschillende vormen van nodale voorzieningen ter bevordering van veiligheid. Voordat we deze projecten bespreken, beschrijven we in het kort de conceptuele overgang van de gedachte van bestuur vanuit een centrale staat naar een nodaal bestuur. Hierop zijn we in eerder werk uitgebreider ingegaan (Johnston en Shearing, 2003; Wood en Shearing, 2007).

De 'hobbesiaanse' politie

Moderne politieorganisaties belichamen de opvatting en, vooral, de machts- en bestuurspraktijken zoals verwoord door de politiek filosoof Thomas Hobbes (1651). Hobbes stelde dat een werkend systeem van sociale orde slechts bereikt kon worden door middel van een monopolisering van de macht en het instellen van een centraal gezag. Zonder deze consolidatie van macht, in de vorm van één

enkele leviathan, zou het leven ondraaglijk zijn. Er zou in de wereld een oorlog 'van allen tegen allen' ontstaan, waarin het leven 'ellendig, barbaars en kort' zou zijn (Hobbes, 1651).

Deze opvatting heeft veel invloed gehad op de manier waarop men zich de politie voorstelde, en voor de manier waarop de politie heeft gefunctioneerd. De politie ziet zichzelf, en wordt ook gezien, als het instrument dat de leviathan (in de vorm van de moderne staat) gebruikt om voor vrede te zorgen en de oorlog van allen tegen allen te vermijden. Een Anglo-Amerikaanse metafoor die hiervoor wordt gebruikt, is dat de politie een '*thin blue line*' (een dunne blauwe lijn) is die orde van chaos scheidt.

De hobbessiaanse opvatting over het uitoefenen van macht, die aan de moderne politie-identiteit ten grondslag ligt, is door zowel Foucault (1990) als Latour (1986) betwist. Zij menen dat deze opvatting over macht – als iets dat je verzamelt – meer een normatief voorschrift is dan een accurate sociologische verklaring voor het functioneren van macht. Volgens Foucault is het een sociologisch feit dat macht, in plaats van gecentraliseerd te zijn, overal vandaan komt. Met andere woorden, macht heeft niet één enkele bron; ze is ontegenzeggelijk decentraal of nodaal (Burris, Drahos e.a., 2005). Latour vecht Hobbes op een soortgelijke manier aan. Hobbes' sociologische beschrijving van macht is dat deze inert is – de richting verandert niet zolang er geen tegenkracht is – Latour stelt daarentegen dat macht in wezen decentraal is. Als voorbeeld noemt hij een rugbywedstrijd, waarbij het verloop van het spel niet wordt bepaald door de aftrap, maar eerder door de spelers zelf die de bal spelen of onderling uitmaken wie de bal krijgt. In rugby ligt de macht overal en, sterker nog, wordt de macht overal betwist. Sociologisch gezien gaat het bij macht niet enkel om inertie en verzet, maar juist om wedijver, omdat iedereen macht heeft en iedereen die kan uitoefenen.

Wanneer we macht zo zien, hebben we een conceptueel kader nodig dat er niet van uitgaat dat macht gemonopoliseerd is. Voor onze doelstelling hier moeten we de politie dus niet als een hobbessiaanse instelling proberen te zien en, nog belangrijker, moet de politie zichzelf ook niet als zodanig beschouwen.

Deze sociologische herconceptualisering van macht vindt weerklank in wat wetenschappers uit verschillende disciplines van de sociale wetenschap hebben waargenomen als een overgang van een 'centraalstatelijke' naar een 'polycentrische' (McGinnis, 1999;

Black, 2008) of 'nodale' wereld van bestuur (Johnston en Shearing, 2003; Burris, Drahos e.a., 2005). Een nodale visie gaat ervan uit dat publieke goederen, zoals veiligheid, kunnen worden geleverd door het denken en doen van verschillende entiteiten of 'nodi' (Shearing, 2004), en dat 'hoe groter de verspreiding en fragmentatie van actoren in de uitvoering van regelgeving is, inclusief de definitie van de problemen/doelstellingen, hoe polycentrischer het regime is' (Black, 2008, p. 139). Zo bezien kan, sterker nog, móét het bieden van veiligheid sociologisch worden gezien als iets wat evenzeer betrekking heeft op private actoren (dus bedrijven en andere bemiddelde groepen), als op de activiteiten van de openbare politie (Button, 2008).

Netwerkmaatschappij

Deze nodale opvatting van macht komt overeen met Castells' volumineuze werk over de 'netwerkmaatschappij' (2000). Wat Castells betreft, is het functioneren van stromen, vooral informatiestromen die zich tussen de punten bewegen waar deze stromen elkaar kruisen, kenmerkend voor onze moderne wereld. Hij noemt deze kruispunten nodi en maakt daarbij gebruik van een metafoer uit de wiskunde: een nodus is een knooppunt waar lijnen elkaar kruisen. Een nodus kan dus niet bestaan los van stromen, maar het werk dat de nodi verrichten, als knooppunten, resulteert in de netwerken van onze huidige informatiemaatschappij.

Castells' werk heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van een polycentrisch begrip van macht en bestuur in de sociologie. Hij deed dit door te benadrukken dat netwerken de sociale wereld structuur geven, met inbegrip van de wereld van ordehandhaving. Nodale theoretici staan kritisch tegenover Castells (zie bijvoorbeeld Burris, Drahos e.a., 2005) omdat hij onvoldoende theoretisch belang hecht aan nodi als knooppunten van bestuur, die worden gekenmerkt door een mentaliteit (de manier waarop over problemen wordt gedacht), technologieën (methodes om gebeurtenissen te beïnvloeden), hulpmiddelen en institutionele structuren (Johnston en Shearing, 2003). Nodi, stellen deze auteurs, zijn meer dan slechts knooppunten waar stromingen elkaar kruisen; ze zijn de bronnen van deze stromingen. In deze gedachtegang refereert het begrip 'veiligheidszorg' aan nodale 'handelingen bedoeld om gebeurtenissen zo vorm te geven dat er "ruimtes" worden gecreëerd waarin

mensen kunnen leven, werken en spelen' (Wood en Shearing, 2007, p. 7). Dergelijke 'ruimtes' kunnen territoriaal afgebakend zijn (fysiek of met betrekking tot cyberspace) of sociaal (bijvoorbeeld gemeenschappen) (Wood en Shearing, 2007, p. 7).

Deze visie op netwerken en nodi levert niet alleen een bijdrage aan een sociologisch begrip van politie en ordehandhaving; ze maakt eveneens duidelijk hoe we de aard van nieuwe en opkomende bedreigingen voor lokale, nationale en wereldwijde veiligheid moeten begrijpen. Transnationaal georganiseerde misdaad wordt bijvoorbeeld gewoonlijk gekenmerkt als nodaal, multidimensionaal en veranderlijk, vaker functionerend als 'tamelijk losse samenwerkingsverbanden' (Dupont, 2006, p. 35) dan als de etnisch gebaseerde maffia-achtige hiërarchieën waaraan we meestal denken (Williams, 2001). Terroristische organisaties worden op een vergelijkbare manier beschreven als netwerken bestaande uit 'veel verbindingen of nodi, meestal ontworpen om daardoor meer weerbaar te zijn' (Gross Stein, 2001, p. 74). Je zou dergelijke gevaarlijke criminele en terroristische organisaties kunnen kenmerken als 'donkere netwerken' (Raab en Milward, 2003) die hun macht nodaal uitoefenen, zowel door middel van decentrale knooppunten als door middel van informatiestromen.

De politie erkent grotendeels het belang van het ontwerpen van 'heldere' nodale netwerken die ze kan gebruiken om de donkere te slim af te zijn en te verstoren. Deze noodzaak is er evengoed wanneer de nationale veiligheid of zelfs – minder ernstig – de veiligheid in de wijk of buurt wordt bedreigd. Ongeacht om welke vorm van veiligheidshandhaving het gaat, de politie moet kiezen voor een nodale oriëntatie, waarbij ze zichzelf ziet als omgeven door rivaliserende nodi (zowel helder als donker), die elk hun eigen agenda willen realiseren. Alle nodi of groepen van nodi die zich bezighouden met veiligheidszorg, moeten dus rekening houden met, en zich bezighouden met, de vigerende agenda's van de andere nodi. Daar waar de politie inzicht heeft in waar de verschillende nodi zich bevinden, wat ze precies zijn en hoe ze denken en zich gedragen, kan ze zich des te effectiever met deze nodi bezighouden, opdat de vigerende agenda's kunnen worden gerealiseerd.

Twee projecten

Binnen deze opvatting houdt openbare-ordehandhaving dan in dat staten zich bezighouden met nodi en daarbij nodale samenwerkingsverbanden aangaan, een soort 'nodale assemblages' om veiligheidszorg zo vorm te geven dat de publieke agenda, het algemeen belang, kan worden gerealiseerd. De politie en de nodale assemblages waarvan ze deel uitmaakt, moeten niet alleen het gewenste resultaat boeken; ze moeten dat bovendien op een duurzame manier doen, op een manier die universeel geldende waarden als mensenrechten, rechtvaardigheid, vrijheid en toegang tot een rechter ten goede komt. Bestuur is tenslotte niet altijd 'goed bestuur'. In dat kader geven we een samenvatting van twee projecten gewijd aan onderzoek naar voorzieningen op het gebied van nodale veiligheidszorg. Beide projecten zijn doelbewust opgezet om tot een betere veiligheidshandhaving te komen – door het nodaler te maken – in twee zeer verschillende settings: Zuid-Afrika en Australië. In beide gevallen werd er, in het kader van veiligheidszorg en ordehandhaving, gezocht naar verschillende manieren waarop de politie deel zou kunnen uitmaken van nodale assemblages. Het Zuid-Afrikaanse project legde, en legt nog steeds, een normatieve nadruk op plaatselijke kennis en capaciteit en bottom-up overleg. Deze focus heeft vooral te maken met de uitdagingen die de postapartheidperiode voor het nieuwe democratische Zuid-Afrika met zich brengt om zowel rechtvaardigere als effectievere vormen van veiligheidshandhaving te realiseren. In dit proces worden vooral de kennis en de capaciteit in arme gemeenschappen, waar burgers weinig tot geen rechten hebben (zwakke nodi), gebruikt bij de oplossing van geschillen, en bij de totstandkoming van plannen op microniveau voor de sociale en economische ontwikkeling. Het aldus ontwikkelde model had tot doel het 'bestuurlijk tekort' aan de orde te stellen – het vullen van leemtes die de politie niet kon of wilde vullen – door de politie, gedecentraliseerd, binnen de veiligheidszorg in te zetten in een breder veld. In dit model had de politie een zeer beperkte taak; ze moest voornamelijk de wet handhaven en handelen bij noodsituaties. Gegeven de beperkte middelen die de politie in dit kader tot haar beschikking had, werd aansluiting bij netwerken met andere nodale capaciteiten gezien als een manier om minder van de politie te eisen, zodat die zich kon concentreren op activiteiten waarvoor haar specifieke bevoegdheden nodig waren.

Het Australische project, dat werd geleid (en gefinancierd) in samenwerking met de politie, had vergelijkbare doelstellingen. De opzet hier was het ontwikkelen van een methodologie die de politie kon gebruiken om bestaande nodale assemblages ‘in kaart te brengen’, en het vinden van mogelijkheden voor het versterken van zulke assemblages; hetzij door het versterken van zwakke nodi, hetzij door het versterken van nodale relaties, hetzij door het ontwerpen van modellen die op verschillende manieren de nodi zouden kunnen coördineren. In dit kader lag de focus op het verbeteren van de kwaliteit en de effectiviteit van de veiligheidshandhaving. In het project werden de mogelijkheden voor allerlei verschillende soorten nodale assemblages onderzocht, variërend van modellen waarin de politie min of meer centraal staat, tot min of meer polycentrische modellen. We zullen kort schetsen wat we tijdens deze beide projecten hebben ontdekt.

Lokale veiligheidszorg

Begin twintigste eeuw stelde de econoom Friedrich Hayek dat bij een centrale planning en top-down interventionisme de plaatselijk aanwezige kennis over problemen en omstandigheden nooit toereikend kon zijn (1973). Hayek richtte zich vooral op de regulering van en het toezicht op markten, anderen hebben deze redenering doorgetrokken naar het reguleren van verschillende sociale problemen (zoals Drahos, 2005). Shearing bijvoorbeeld stelt dat een effectieve veiligheidszorg plaatselijke kennis en capaciteit dient te onderkennen, gebruiken en overbrengen, vooral die van arme en gemarginaliseerde bevolkingsgroepen die historisch weinig of geen rechten kunnen ontlenen aan formele bestuurlijke regelingen. De kern van het eerste project was de ontwikkeling van een plaatselijk capaciteitsmodel voor de veiligheidszorg binnen een van de armste gemeenschappen van Zuid-Afrika. In dit model, dat nu bekendstaat als het ‘Zwelethemba-model’ (naar de naam van de gemeenschap waar de eerste pilot plaatsvond: ‘plaats van hoop’), wordt voorrang gegeven aan de lokale mentaliteiten, technologieën en hulpmiddelen bij het beslechten van geschillen en het herstellen van toegebrachte schade. Het legt nadruk op het benoemen van vormen van schade (met inbegrip van, maar niet beperkt tot misdaad) en concentreert zich op het bewerkstelligen van harmonieuzere en

stabielere sociale relaties binnen de betreffende wijk of de directe woonomgeving. Het betreffende probleem of geschil dient dan als een venster dat zicht biedt op meer diepgaande, structurele en relationele problemen (Roche, 2002) in de bredere sociale omgeving van de gemeenschap.

Vooraf in samenlevingen in ontwikkeling, zoals Zuid-Afrika en Argentinië (Wood en Font, 2007), is criminaliteit een duidelijk waarneembaar symptoom van andere bronnen van onzekerheid. Te denken valt aan de beschikbaarheid van voedsel en schoon water, toegang tot gezondheidszorg, en de mogelijkheid om in eigen levensonderhoud te voorzien. In dit model proberen plaatselijke instellingen, opgericht om op microniveau problemen op te lossen – zogenaemde *Peace Committees* – de nexus te vinden tussen misdaad en de andere sociale problemen, om vervolgens te komen met een bescheiden en haalbaar plan van aanpak voor die problemen. In het begin waren banden met de politie geen prioriteit in het Zwelethamba-model. Maar na verloop van tijd, toen bleek dat de binnen de gemeenschap aanwezige kennis een bruikbaar, effectief en vooral essentieel hulpmiddel voor de politie was (en in het algemeen voor de overheid), werden nodale samenwerkingsrelaties aangegaan met de politie. Deze kregen de vorm van gezamenlijk bestuurd *Community Peace Centers*, opgericht om te zorgen dat bewoners die speciale zorg nodig hadden, toegang kregen tot een reeks nodale hulpmiddelen, met inbegrip van die van de *Peace Committees* en/of de politie (Shearing, Cartwright e.a., 2006). Het plaatsen van zwakke of verzwakte nodi in het centrum van nodale assemblages brengt nogal wat uitdagingen met zich mee. Een daarvan is de financiering, en dan vooral de manier waarop overheidsbegrotingen voor veiligheidszorg zijn samengesteld (Shearing, 2001). De verschillende bestuurlijke nodi beschikken in onderscheiden mate over economisch, cultureel of sociaal kapitaal (Dupont, 2003), waarmee ze in even uiteenlopende mate invloed kunnen uitoefenen op het veiligheidsbeleid. Nodi op staatsniveau, ook als ze corrupt zijn, kunnen macht uitoefenen omdat ze de beschikking hebben over relatief veel middelen en omdat ze de beschikking hebben over het ultieme machtswapen: dwang. In de praktijk gaan belastinggeld en budgetten naar deze bronnen van kennis en capaciteit, die worden gezien als strategisch het meest relevant, en normatief het meest gewenst.

In een Argentijns project, dat was opgezet om het Zwelethemba-model verder te verspreiden (Wood en Font, 2007), stuitte we op houdbaarheidsproblemen, vooral omdat bestaande financieringsbronnen niet aangewend konden worden ter ondersteuning van de minderbedeelden in hun eigen 'microbestuur' (Burris, 2004). Anders gezegd, financiële donoren achtten de mentaliteiten, technologieën en hulpmiddelen van de bewoners die in de sloppenwijken wonen en werken, van lage prioriteit of onvoldoende relevant voor de productie van veiligheid, gezondheid en andere goederen. De voorkeur voor professionele kennisbases die ten grondslag liggen aan dit implementatieprobleem, werd op dezelfde wijze benadrukt door een van onze donoren, de *Canadian International Development Agency*. Deze organisatie toonde zich vooral bezorgd over de professionele kennisoverdracht binnen de context van de Noord-Zuid-kwestie (Wood en Font, 2007).

Het oorspronkelijke Zuid-Afrikaanse pilotproject had, in tegenstelling tot wat we in Argentinië zagen, het voordeel dat Noord-Europese donoren (Zweden, en later Finland) zich zeer betrokken toonden en verplichtingen voor langere termijn wilden aangaan. Deze donoren waren bereid de *Peace Committees* rechtstreeks te financieren op een outputbasis (dat wil zeggen dat er een plan van aanpak voor ieder probleem in de gemeenschap moest worden ontwikkeld). Lokale overheden, de Zuid-Afrikaanse *Police Service* en tegenwoordig ook scholen waren met het verstrijken van de tijd steeds vaker bereid tot medefinanciering, omdat de *Peace Committees* konden aantonen als microbestuursinstellingen zowel vernieuwend als effectief te zijn. Het Zuid-Afrikaanse project is nog steeds een succes dankzij de hefboomwerking van deze in het verleden verworven middelen (Shearing, Cartwright e.a., 2006).

Laten we nu onze aandacht richten op een ander project; een project dat ten doel had verschillende nodale voorzieningen met betrekking tot het leveren van veiligheid te onderzoeken. In tegenstelling tot de projecten in Zuid-Afrika en Argentinië, die zich vooral richtten op modellen voor samenwerkingsrelaties met lokale gemeenschappen, ging het in het Australische project om een directe en actieve samenwerking met een openbare politieorganisatie, de *Victoria Police*. Doel van dit project was het ontwikkelen van processen en methodieken die de politie zou kunnen gebruiken bij het onderzoeken en ontwerpen van nodale bestuursystemen voor verschillende typen van problemen. Dit project richtte zich in het bijzonder op het

onderzoeken van verschillende manieren om publieke en private kennis- en capaciteitsbronnen samen te brengen in de vorm van 'horizontale niveaus' van hulpmiddelen (Wood en Shearing, 2007, p. 107).

Nexus-veiligheidszorg

Het Nexus-veiligheidshandhavingsproject was een samenwerkingsverband tussen de *Victoria Police* (Australië) en de *Australian National University* (ANU). Dit onderzoeksproject op het gebied van participatieve actie had meerdere intergerelateerde doelstellingen. De openbare politie werd conceptueel in een nodale wereld geplaatst en er werd door middel van praktische projecten geprobeerd inzicht te verkrijgen in de plaats van de politie binnen een reeks operationele gebieden, waaronder de veiligheid van jongeren, het toezicht op zedendelinquenten na hun vrijlating, de integrale aanpak bij huiselijk geweld aan de 'voorkant' van het strafrechtelijke traject, en de veiligheidsbeleving van openbaarvervoergebruikers. De vakterm 'nexus' refereert aan het met elkaar verbinden van verschillende denkwijzen over en het creëren van veiligheid. Het Nexus-project ging uit van de veronderstelling dat de manier waarop verschillende mentaliteiten, technologieën en hulpmiddelen met elkaar verbonden kunnen of zouden kunnen worden, de manier waarop politienodi worden gebruikt inbegrepen, afhankelijk is van het betreffende veiligheidsprobleem.

De veronderstelling die aan Nexus ten grondslag ligt, en die werd ontleend aan de literatuur over openbaar beleid, is dat ieder veiligheidsprobleem, net als ieder ander openbaar beleidsprobleem, 'complex' van aard is; het is onmogelijk volledig te begrijpen vanuit één enkele kennisdimensie (Rittel en Webber, 1973). Het is dus belangrijk, en in overeenstemming met de manier waarop er over probleemgeoriënteerde ordehandhaving wordt gedacht, om bij het ontwerpen van nodale assemblages eerst de verschillende mentaliteiten, technologieën en hulpmiddelen in kaart te brengen die kunnen worden aangewend bij het inzichtelijk maken van en het reageren op het betreffende probleem. In Nexus-terminologie: het is belangrijk om de nodi in kaart te brengen die functioneren binnen het omringende sociale systeem. Hoewel deze methode ook ruimtelijke dimensies zou kunnen hebben (bijvoorbeeld de locaties van

bestuurlijke nodi), is deze vooral ontwikkeld om te inventariseren welke methoden er zijn om kennis van een probleem te verwerven en een probleem aan te pakken (mentaliteiten en technologieën). De methode maakt dus voor een groot deel gebruik van elementen van kwalitatief onderzoek (Dupont en Wood, 2008). Het is de bedoeling deze verder te ontwikkelen in toekomstige empirische projecten, zodat het mogelijk wordt een afgewogen oordeel te vormen over de vraag of bepaalde nodi (of potentiële nodi) niet functioneel waren, of op andere wijze buiten een veiligheidsregime vielen. Dergelijke constateringingen zijn gebaseerd op zowel normatieve als instrumentele gronden. In een lokale Nexus-pilot over de veiligheid van jongeren ontdekten we bijvoorbeeld bij het inventariseren van nodale hulpmiddelen dat de mentaliteiten en technologieën van de jongeren zélf feitelijk buiten beschouwing waren gelaten (Marks en Wood, 2008). Zowel de politie als een reeks van instellingen voor jeugd- en jongerenzorg had de neiging zich vooral bezig te houden met kinderen die al in aanraking met justitie waren geweest, of met kinderen die 'gevaar' liepen. Dit betekende dat 'brave kinderen', of kinderen die 'gevaar liepen gevaar te lopen', van marginaal belang waren voor de lokale veiligheidszorg, ofschoon zij over uitgebreide kennis beschikten van uiteenlopende problemen binnen hun scholen, families en gemeenschappen (Marks en Wood, 2008).

Deze nodale evaluatie leidde tot de ontwikkeling van een pilotproject op scholen met als doel de kennis van jongeren centraal te stellen in het microbestuur. Geïnspireerd door het Zwelethemba-model hebben we een op jongeren gericht probleemoplossingsmodel ontwikkeld, waarin jongeren zelf veiligheidskwesties identificeren en verwoorden, om er vervolgens een plan van aanpak voor te ontwikkelen. We hebben aldus geprobeerd de plaatselijke kennis van kinderen te integreren met de professionele kennis van schoolbesturen, de politie en anderen.

De implementatie van dit model op de eerste groep pilotscholen leverde een reeks moeilijkheden op, die allemaal op de een of andere wijze te herleiden waren tot het polycentrische karakter van het model zelf. Het coördineren van nodale hulpmiddelen is complex, vooral wanneer de definities van de aan te pakken problemen per nodus verschillen. Het model was ontwikkeld ter versterking van de plaatselijke capaciteit van jongeren, die feitelijk zwakke nodi in het systeem vormen. En, zoals al aangegeven, de bedoeling van het model was de rol van de politie te decentraliseren (haar

te beschouwen als één nodus tussen vele). Als er al één 'centraal punt van gezag' (Black, 2008, p. 140) moest zijn, dan waren dat de individuele scholen onder auspiciën waarvan het model moest functioneren. De commissies die werden ingesteld om de capaciteit van jongeren te stimuleren, konden relatief onafhankelijk van de scholen functioneren. Hoewel de directeuren van de pilotscholen het model van harte ondersteunden en het model vonden passen binnen het bredere kader van restoratieve rechtspleging, waren er, net als we in Argentinië hadden ervaren, weinig hulpmiddelen beschikbaar ter ondersteuning van de organisatorische infrastructuur van het model (de kleine commissies). Op deze locaties bleek het model daarom niet duurzaam houdbaar. Wel heeft er sinds de implementatiefase van de pilot landelijke consolidatie plaatsgevonden van professionele initiatieven met betrekking tot restoratieve rechtspleging, waardoor onderdelen van het model toch kunnen functioneren (Mack, 2008).

Een van de voornaamste uitdagingen van het polycentrisme is derhalve juist de heterogeniteit van zijn nodale karakter. Het vertoont kenmerken van wat Stephenson (2008, p. 327) een 'heterarchie' noemde, waarbij 'in essentie drie of meer aparte instellingen met hun eigen *raison d'être* toch moeten samenwerken om een collectief goed tot stand te brengen dat te complex is om door elk van de instellingen apart (of paar instellingen) te worden gerealiseerd'. In een andere pilotlocatie in Victoria maakte dit model echter een geheel ander ontwikkelingsproces door, en het model werd daarom sterk bepleit door zowel de politie als scholen. Het verschil in deze context is dat de politie en de betrokken scholen dit programma gezamenlijk leidden (sponsorden). Een gedreven politie-inspecteur zag het belang in van zowel het mobiliseren van de mentaliteiten, technologieën en hulpmiddelen van jongeren als het loslaten van een aanpak gericht op 'governance through crime' (Simon, 2007). Hij vindt deze benadering essentieel voor de noodzakelijke ontwikkeling van een langetermijnrelatie tussen de politie en jongeren. Hij vindt het ook een belangrijk middel in de ontwikkeling van de capaciteit van de jeugd als leiders van de gemeenschap, en voor de ontwikkeling van de gemeenschap als geheel (Payne, 2008). Dankzij de sterke steun van de politie en de partners van haar organisatie functioneert het model nu duurzaam in geselecteerde scholen.

Andere toepassingen

Het door ons ontwikkelde proces van inventarisatie als onderdeel van de *Nexus Policing Toolkit* (2008) werkt niet alleen bij het identificeren van zwakke of onderbenutte nodi; het kan ook gebruikt worden om coördinatie- of verbindingsproblemen tussen nodi zichtbaar te maken. Dergelijke problemen doen zich altijd voor bij multi-institutionele of 'overheidsbrede' initiatieven met betrekking tot interoperabiliteit en 'het samenvoegen van vormen van bestuur' (Rhodes, 2006). Een voorbeeld is een pilotproject in het kader van de integrale aanpak van pas vrijgelaten zedendelinquenten. Hierbij kwamen met ons systeem van in kaart brengen problemen aan het licht bij het uitwisselen van informatie door nodi in de aanpak van (in het bijzonder risicovolle) delinquenten binnen lokale gemeenschappen. Hoewel een reeks instellingen zich tegenwoordig bezighoudt met verschillende soorten toezicht, ondersteuning en behandeling, bleek dat hun rollen niet effectief op elkaar aansloten. Er wordt dus nu een Nexus-pilotproject geïmplementeerd dat ten doel heeft de nodale samenwerking in risicoassessment en gezamenlijke planning en beheer te versterken.

Een ander project, gericht op de verbetering van de publieke perceptie van veiligheid in het openbaar vervoer van Melbourne, bracht een gebrek aan coördinatie en onderlinge aansluiting aan het licht tussen een reeks nodi die als 'competente bewakers' (Cohen en Felson, 1979) in en om treinen en stations dienst deden. Het Nexus-projectteam in deze locatie, ter plaatse aangestuurd door leden van het Victoria politiekorps, ontdekte dat een samenwerkend toezicht door politie, instellingen voor openbaar vervoer en andere overheids- en niet-overheidsnodi die zich bezighouden met het functioneren van het systeem, werd belemmerd door vrij simpele administratieve en juridische problemen. Het team ontdekte gedurende zijn onderzoek zelfs tot dan toe verborgen gebleven hulpmiddelen in de vorm van nodi die potentieel direct zouden kunnen bijdragen aan de bevordering van veiligheid (Pannell en Vonarx, 2008).

Voor de politie maakte dit project duidelijk dat competent toezicht niet voorbehouden hoeft te zijn aan de politie. Breder gesteld, wat het systeem van competent toezicht precies inhoudt of zou kunnen inhouden, met betrekking tot de verschillende ordehandhavingsproblemen, kan geheel verschillend uitvallen. Dit betekent dat de plaats in en de rol van de politie op verschillende gebieden erg

kunnen verschillen. De rol van de politie in het bestrijden van de georganiseerde misdaad – in termen van de precieze mentaliteiten, technologieën en hulpmiddelen die ze benadrukt – blijkt te verschillen van de rol van de politie bij het bevorderen van veiligheid in het vervoer. De assemblages die de politie probeert te creëren, te beïnvloeden, of waarin de politie probeert deel te nemen, verschillen in deze gevallen in termen van nodale elementen en nodale relaties.

Conclusie

De bewering hiervoor – de noodzaak context- en probleemspecifiek te zijn bij het overwegen van specifieke politierollen en nodale relaties – kan wellicht tot bezorgdheid leiden bij de politiefunctionarissen onder onze lezers. Misschien kunnen we dit idee verduidelijken door een meer algemeen ontwerpprincipe voor nodale ordehandhaving voor te stellen: nodale assemblages hebben voor het leveren van veiligheid een ‘anker’ nodig (Loader en Walker, 2007). Soms, bijvoorbeeld wanneer het gaat om het bestrijden van de georganiseerde misdaad, is het beter en meer haalbaar dat de politie ervoor verantwoordelijk is dat de gecreëerde nodale assemblages een robuust systeem vormen voor de preventie en aanpak van criminaliteit. In andere gevallen is het misschien beter en meer haalbaar bestuurlijk toezicht in te stellen dat niet alleen bestaat uit de politie, maar meer een nodus op gemeenteniveau is, die nodale assemblages voor specifieke doelen, zoals het terugdringen van ordeverstoringen in stedelijke gebieden, plant, uitvoert en reguleert (Marks en Wood, 2007).

Wij zijn het met Loader en Walker eens dat democratische verankering essentieel is. Bovendien moet dergelijk bestuurlijk toezicht zelf een nodale oriëntatie hebben; ze moet vaststellen welke combinaties van nodale mentaliteiten, technologieën en hulpmiddelen het meeste bijdragen aan veiligheid als een ‘publiek’ goed. Wat betreft het versterken van zwakke nodi, of van nodi die om andere redenen buiten de gevestigde bestuurlijke assemblages vallen, suggereert Button ‘veiligheidsverenigingen’ op te richten naar het idee van kredietverenigingen. Veiligheidsverenigingen bestaan uit leden van de gemeenschap die gezamenlijk goedkeuring verlenen aan de strategische prioriteitenstelling en aan de strategische ontwikkeling en evaluatie. Voorbeelden van dergelijke strategieën

zijn extra patrouilles door commerciële diensten of vrijwilligers, sociale misdaadpreventieprogramma's, zoals activiteiten voor jongeren, of het verschaffen van veiligheidsproducten. Button (2008) schetst enkele eerste ideeën met betrekking tot de financiering van dergelijke verenigingen door middel van bijvoorbeeld belastinggeld of het verstrekken van subsidies. Dit voorstel weerklinkt in en bouwt voort op de bewering van Bayley en Shearing (1996) dat globale subsidies aan arme gemeenschappen zouden kunnen bijdragen aan het terugdringen van ongelijkheden in de verspreiding van veiligheidshulpmiddelen. De kern van deze voorstellen is het idee dat een grote, misschien wel de grootste, beperking voor de ontwikkeling van effectieve veiligheidsassemblages de afwezigheid is van geschikte veiligheidsbegrotingen die niet specifiek bestemd zijn voor bepaalde veiligheidsinstellingen.

Literatuur

Bayley, D., C. Shearing

The future of policing
Law and Society Review, jrg. 30,
nr. 3, 1996, p. 585-606

Black, J.

*Constructing and contesting
legitimacy and accountability in
polycentric regulatory regimes*
Regulation and Governance,
jrg. 2, 2008, p. 137-164

Burris, S.

*Governance, microgovernance
and health*
Temple Law Review, jrg. 77,
2004, p. 335-359

Burris, S., P. Drahos e.a.

Nodal governance
Australian Journal of Legal Phi-
losophy, jrg. 30, 2005, p. 30-58

Button, M.

*Doing security: critical reflections
and an agenda for change*
Houndmills, Palgrave Mac-
millan, 2008

Castells, M.

*The rise of the network society.
The information age: economy,
society and culture*
Oxford, Blackwell, 2000

Cohen, L.E., M. Felson

*Social change and crime rate
trends: a routine activity
approach*
American Sociological Review,
jrg. 44, 1979, p. 588-608

Drahos, P.

*Intellectual property and
pharmaceutical markets: a nodal
governance approach*
Temple Law Review, jrg. 77,
2005, p. 401-424

Dupont, B.

Public entrepreneurs in the field of security: an oral history of Australian police commissioners
Paper presented at *In search of security: an international conference on policing and security*, Montreal, Law Commission of Canada, February 2003

Dupont, B.

Mapping security networks: from metaphorical concept to empirical model

In: J. Fleming en J. Wood (red.), *Fighting crime together: the challenges of policing and security networks*, Sydney, University of New South Wales Press, 2006, p. 35-59

Dupont, B., J. Wood

Urban security, from nodes to networks: on the value of connecting disciplines

Canadian Journal of Law and Society, jrg. 22, nr. 2, 2008, p. 95-112

Foucault, M.

The history of sexuality, volume 1: an introduction

New York, Vintage Books, 1990

Gross Stein, J.

Network wars

In: R.J. Daniels, P. Macklem e.a. (red.), *The security of freedom: essays on Canada's Anti-Terrorism Bill*, Toronto, University of Toronto Press, 2001

Hayek, F.

Law, legislation and liberty. Volume 1: rules and order
Chicago, University of Chicago Press, 1973

Hobbes, T.

Leviathan

Harmondsworth, Penguin, 1968 [1651]

Johnston, L., C. Shearing

Governing security: explorations in policing and justice
Londen, Routledge, 2003

Latour, B.

The powers of association

In: J. Law (red.), *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?*, Londen, Routledge and Kegan Paul, 1986

Loader, I., N. Walker

Civilizing security

Cambridge, Cambridge University Press, 2007

Mack, K.

Getting tough or getting together: using a restorative framework for better student engagement in connected communities

Paper presented at the conference *Nexus policing: binding research to practice*, Melbourne, 26-28 May 2008

Marks, M., C. Shearing e.a.

Who should the police be? Finding a new narrative for community policing in South Africa
Police Practice and Research: An International Journal, jrg. 9, nr. 5, 2008

Marks, M., J. Wood

The South African policing 'nexus': charting the policing landscape in Durban

South African Review of Sociology, jrg. 38, nr. 2, 2007, p. 134-160

Marks, M., J. Wood

Generating youth safety from below: situating young people at the centre of knowledge-based policing

In: T. Williamson (red.), *The handbook of knowledge-based policing: current conceptions and future directions*, West Sussex, John Wiley and Sons, 2008, p. 263-278

McGinnis, M.D. (red.)

Polycentric governance and development: readings from the workshop in policy theory and policy analysis

Ann Arbor (MI), University of Michigan Press, 1999

Nexus Policing Project

The Nexus Policing Project Toolkit

Melbourne, Victoria Police and the Australian National University, 2008 (Copy available by request)

Pannell, S., M. Vonarx

Transit Safety Network Project – Improving perceptions of safety on the public rail network

Paper presented at the conference *Nexus policing: binding research to practice*, Melbourne, 26-28 May 2008

Payne, G.

Youth show the way Melton

Paper presented at the conference *Nexus policing: binding research to practice*, Melbourne, 26-28 May 2008

Project Group Vision on Policing

Police in evolution

Den Haag, Dutch Police Institute, 2006

Raab, J., H.B. Milward

Dark networks as problems

Journal of Public Administration Research and Theory, jrg. 13, nr. 4, 2003, p. 413-439

Rhodes, R.A.W.

The sour laws of network governance

In: J. Fleming en J. Wood (red.), *Fighting crime together: the challenges of policing and security networks*, Sydney, University of New South Wales Press, 2006

Rittel, H.W.J., M.M. Webber

Dilemmas in a general theory of planning

Policy Sciences, jrg. 4, nr. 2, 1973, p. 155-165

Roche, D.

Restorative justice and the regulatory state in South African townships

British Journal of Criminology, jrg. 42, 2002, p. 514-533

Shearing, C.

The most critical unresolved issue associated with contemporary democratic policing

In: A. Amir en E. Einstein (red.),

Policing, security and democracy: special aspects of democratic policing, Huntsville (TX), Office of International Criminal Justice, 2001, p. 99-114

Shearing, C.

Thoughts on sovereignty
Policing and Society, jrg. 14, 2004, p. 5-12

Shearing, C., J. Cartwright e.a.

A grass roots governance model: South African peace committees
In: V. Luker, S. Dinnen e.a. (red.), *Law, order and HIV/AIDS in Papua New Guinea*, Canberra, Pandanus, 2006

Simon, J.

Governing through crime: how the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear
Oxford, Oxford University Press, 2007

Stephenson, K.

Rethinking governance: conceptualizing networks and their implications for new mechanisms of governance based on reciprocity
In: T. Williamson (red.), *The handbook of knowledge-based policing: current conceptions and future directions*, West Sussex, John Wiley and Sons, 2008, p. 323-340

Williams, P.

Transnational criminal networks
In: J. Arquilla en D. Ronfeldt (red.), *Networks and networks: the future of terror, crime, and militancy*, Santa Monica (CA), Rand, 2001

Wood, J.

Dark networks, bright networks and the place of the police
In: J. Fleming en J. Wood (red.), *Fighting crime together: the challenge of policing and security networks*, Sydney, University of New South Wales Press, 2006, p. 246-269

Wood, J., E. Font

Crafting the governance of security in Argentina: engaging with global trends
In: J. Sheptycki en A. Goldsmith (red.), *Crafting global policing*, Oxford, Hart, 2007, p. 329-356

Wood, J., C. D. Shearing

Imagining security
Cullompton, Willan Publishing, 2007

Wood, J., J. Fleming e.a.

Building the capacity of police change agents: the Nexus Policing Project
Policing and Society, jrg. 18, nr. 1, 2008, p. 72-87

Burgerparticipatie in lokale veiligheidsnetwerken

Over 'nodale sturing' en 'verankerd pluralisme'

*R. van Steden**

De zorg voor veiligheid is steeds minder een staatsmonopolie. Dit past binnen algemene tendensen van 'horizontalisering', waarbij hiërarchisch bestuur (*government*) wordt vervangen door netwerksturing (*governance*). Sinds begin jaren negentig werkt de overheid toe naar het integraal aanpakken van problemen. Zeker op het terrein van veiligheid moet iedereen zijn of haar schouders eronder zetten. Van zowel gemeente, politie en justitie als van hulpverleners, ondernemers en burgers worden bijdragen verwacht. Er ontstaan zodoende hybride vormen van opdrachtgevers en opdrachtnemers, waarbij het klassieke onderscheid tussen 'publiek' en 'privaat' langzaam maar zeker begint te vervagen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat gemeenten particuliere beveiligers inhuren voor het bestrijden van criminaliteit en overlast op straat. Deze beveiligers kunnen op hun beurt weer samenwerken met tal van andere organisaties en 'actieve burgers', die gezamenlijk lokale veiligheidsnetwerken vormen (Terpstra en Kouwenhoven, 2004). Veiligheid is een breed samenlevingsproject geworden.

Vanuit theoretisch en normatief perspectief hebben Clifford Shearing en zijn collega's een belangrijke bijdrage geleverd aan de analyse van netwerkvorming in de veiligheidszorg. Hun kernbegrip is 'nodale sturing' (*nodal governance*), wat veronderstelt dat de staat niet meer is dan 'een speler onder vele spelers' (zie het artikel van Wood en Shearing in dit nummer). Dit wil geenszins zeggen dat het staatsapparaat aan invloed heeft ingeboet. Het tegendeel is wellicht waar. Toch geeft Shearing conceptueel gezien geen prioriteit aan een staat die de bestuurlijke regie over veiligheid in handen heeft:

* Dr. Ronald van Steden is als onderzoeker verbonden aan de leerstoel Veiligheid & Burgerschap en als docent aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam

'[W]here cooperation does take place this may be state-orchestrated. There are, however, many other sources and forms of coordination. These centres may work with states but they can also coordinate nodes to resist and contest state governance.' (Wood en Shearing, 2007, p. 28)

De staat, inclusief zijn overheidsinstituties, ontbreekt het aan een *a priori* bijzondere betekenis.

Shearings idee van de staat als een willekeurig 'knooppunt' (of *node*) binnen veiligheidsnetwerken heeft in de wetenschappelijke literatuur tot soms felle oppositie aanleiding geven. Vooral Ian Loader en Walker nemen een kritisch standpunt in:

'[I]t is difficult to dispute as an empirical matter that the state's pre-eminence among the plurality of agencies that now deliver security is being challenged and in some contexts eroded. It is less clear though, with respect to the possibilities of regulation, how the idea of security as a "collective good" can be sustained in the absence of politically constituted institutions that are able to exercise what one might call meta-authority over the range of nodes compromising the network.' (Loader en Walker, 2005, p. 224)

Zonder de opkomst van publiek-private netwerken te bagatelliseren, stellen zij dat veiligheid alleen tot volle wasdom kan komen binnen de bestuurlijke en democratische boezem van de staat ('verankerd pluralisme').

In de volgende paragrafen zal de discussie tussen Shearing enerzijds en Loader en Walker anderzijds worden uitgediept en ondervraagd. Deze discussie is relevant vanuit de constatering dat netwerkvorming negatieve gevolgen kan hebben voor het functioneren van de moderne rechtsstaat (Bogason en Musso, 2006). Hierbij wordt de rechtsstaat abstract opgevat als een geopolitieke eenheid waarbinnen algemeen erkende gezagsuitoefening, alsmede democratische besluitvorming plaatsvindt. De overheid vormt de publiekrechtelijke verschijningsvorm van voornoemde gelegitimeerde en democratisch gecontroleerde gezagsuitoefening. Met name gemeenten en politiekorpsen zijn in dezen relevant als eindverantwoordelijken in veiligheidsnetwerken (Skinns, 2008). Op het moment dat vele actoren, inclusief burgers, invloed krijgen op de veiligheidszorg, moeten bestuur en politie algemene belangen blijven behartigen en bewaken.

Een beschaafde staat

In hun onlangs verschenen boek *Civilizing security* (2007) beargumenteren Loader en Walker dat ‘veiligheid’ alleen kan floreren binnen een beschaafde en beschavende (rechtvaardige en democratische) rechtsstaat. Deze stelling hangt nauw samen met het inzicht dat veiligheid de grondtoon vormt van een stabiele samenleving in de zin dat het een ‘dik’ sociaal goed is (Loader en Walker, 2007, p. 8). Het begrip verwijst niet alleen naar de afwezigheid van risico en gevaar, maar heeft eveneens een constituerende werking op het smeden van vertrouwen en saamhorigheid tussen burgers. Veilige burgers zijn daarom beschaafde burgers. Angst en onzekerheid leiden daarentegen tot een (populistische) roep om bescherming, wat autoritaire en ondemocratische krachten in de kaart kan spelen. Veiligheid moet, kortom, als ‘positieve notie’ worden begrepen. Het betreft ‘een begrip dat voordurend sociaal en cultureel in ontwikkeling is, dat door de samenleving in den brede wordt bepaald en dat vervolgens op haar beurt weer vormgeeft aan die samenleving’ (Roels, 2007, p. 16) – met de democratische rechtsstaat als enige entiteit waarbinnen dit gestalte kan krijgen.

Tegelijkertijd zijn Loader en Walker niet blind voor de schaduwzijden van staatsoptreden. Zij wijzen op vier ‘staatsceptische theorieën’ die (meestal impliciet) in publicaties over veiligheid en politie aanwezig zijn. De staat wordt nogal eens afgeschilderd als een sociaal en politiek ‘kwaad’, of op zijn minst ‘noodzakelijk kwaad’ (Loader en Walker, 2007, p. 25). Een eerste kritiek komt uit de hoek van rechts-libertaire stromingen, die de staat als een inbreuk op persoonlijke vrijheden en eigendomsrechten zien. Radicale denkers zoals Rothbard (1973) spreken hun afschuw uit over de staat als ‘agressor’, ‘onderdrukker’ en ‘dief’ – een gulzig belastingverslindende machinerie die parasiteert op de arbeid van hardwerkende individuen. Iets milder uitgedrukt gaat het hier om ernstige bezwaren tegen de klassieke weberiaanse bureaucratie, log, traag en inefficiënt als dit apparaat is in het besturen van de samenleving. Aan de linkerzijde van het politieke spectrum, ten tweede, wijzen marxistisch georiënteerde commentatoren evenzo op het repressieve potentieel van staatsoptreden. Marenin bijvoorbeeld ziet de politie als vehikel voor het in stand houden van een ‘specifieke orde’ (1982, p. 259) – dat wil zeggen: een *status quo* in het voordeel van

heersende politieke en economische belangen. Staatsmacht moet dan ook worden ingeperkt of zelfs bestreden.

Een volgende kritische stroming legt nadruk op de uiteenlopende wensen en belangen van lokale gemeenschappen en hun inwoners. De staat is volgens deze stroming niet toegerust om tegemoet te komen aan zulke caleidoscopische behoeften, omdat publiek beleid in zichzelf homogeniserend van aard is. Gelijktijdig biedt de vrije markt geen ideale oplossing, omdat vooral armen de kans lopen van diensten en producten te worden uitgesloten (Shearing en Wood, 2003). Het is daarom wenselijk 'van onderaf' responsieve programma's te ontwikkelen, bijvoorbeeld door (minderheids)groeperingen te laten meebeslissen over de allocatie van wijkveiligheidsbudgetten. Dit zou moeten bijdragen aan een betere representatie van bevolkingsgroepen – een argument dat ook doorklinkt in het debat rondom 'deliberatieve modellen' van burgerberaad en burgerbestuur (Fung en Wright, 2001). Tot slot vloeit kritiek op de staat voort uit relaties tussen veiligheid, politie, politiek en nationale cultuur. Verschillende incidenten wijzen uit dat agenten zeer discriminerend en hardhandig op kunnen treden tegen (etnische) minderheden (Skolnick en Fyfe, 2005). Daarenboven wakkeren sommige politici xenofobische sentimenten aan door in tijden van globalisering grenzen op te trekken en de 'onbekende ander' als bron van allerlei ellende te brandmerken. Buitenlanders, allochtonen en asielzoekers worden, zo gezegd, 'gesecuriseerd' – aan hen wordt een bepaald gevaar toegekend dat uitzonderlijke maatregelen legitimeert (Buzan, Weaver e.a., 1998) – met alle gevolgen van polarisatie van dien.

Ondanks de hiervoor genoemde scherpe kanten die aan staatsop-treden (kunnen) kleven, zijn Loader en Walker niet onder de indruk: 'as our scepticism about state-scepticism has sought to make clear (...), the state-sceptics have tended to be inattentive towards continuing positive contributions of the state' (2007, p. 143). Zij **onderstrepen** in dit verband dat zelfs Shearing en zijn *nodal governance*-thesis niet zonder de staat kan, want als hij voorstelt om voorrang aan lokale veiligheidsarrangementen te geven en hier budget voor toe te kennen, wie verdeelt dan het geld? Wie zorgt ervoor dat besluitvormingsprocessen in goede banen worden geleid? En wie houdt daarna toezicht op de juiste besteding van het geld? Shearing is zich van deze heikele punten bewust als hij toegeeft dat de staat slechts één – maar wel een *belangrijke* – deelnemer binnen ingewikkelde

veiligheidsnetwerken is (Johnston en Shearing, 2003, p. 144). Hiermee lijkt hij zichzelf enigszins tegen te spreken. Opgemerkt zij wel dat Shearing vanuit een Zuid-Afrikaans perspectief naar de materie kijkt, wat begrijpelijkerwijs een andere visie op de staat met zich meebrengt dan dat we in West-Europa gewend zijn. Zeker vanuit de armere (zwarte) bevolkingsgroepen gezien is het wantrouwen in politie en justitie daar veel groter dan op ons continent. De paragrafen hierna gaan nader in op de implicaties van het debat tussen Shearing en zijn critici voor de Nederlandse context.

Actief burgerschap

Zowel binnen als buiten Nederland valt de invloed van de staat – gerepresenteerd door nationale, regionale en lokale overheden – niet weg te denken. Op allerlei terrein in het dagelijks leven is deze invloed voelbaar, al is het maar via uitgebreide stelsels van wet- en regelgeving. Dit kan ook Shearing niet ontkennen. Het cruciale verschil met Loader en Walker is echter dat hij de staat niet zonder meer als uitgangspunt neemt. Zonder de staat als vooronderstelling te accepteren, benadrukt Shearing de mogelijkheid en wenselijkheid van veiligheidsbeleid dat ‘van onderaf’ vorm krijgt. Hij verklaart zich daarbij een ‘linkse’ aanhanger van de Oostenrijks-Britse econoom Hayek (Burriss, Drahos e.a., 2005), die grote waardering heeft voor het verschijnsel van spontane en zelfregulerende orde. Anders dan Hayek ligt voor Shearing de ultieme oplossing daarbij niet in het *laisser-faire* van vrije markten, maar in het op een gepaste manier gebruikmaken van marktkrachten met als oogmerk het stimuleren van burgerparticipatie en het tegengaan van politieke en economische uitsluiting. Op microniveau verloopt dit proces via een samenspel van uiteenlopende organisaties en gemeenschappen die doorgaans, maar niet noodzakelijkerwijs, in één of meer netwerken aanwezig zijn. Elk van deze spelers heeft individuele belangen, manieren van opereren, (financiële) hulpbronnen en (juridische) instrumenten om veiligheidsbeleid profiel te geven en uit te voeren. Voor individuele burgers is daarbij een hoofdrol weggelegd. Waar theorieën van ‘nodale sturing’ (Shearing) en ‘verankerd pluralisme’ (Loader en Walker) samenkomen, is hun zoeken naar een samenleving die het meeste recht heeft ‘deugdzaam’ te zijn. Het gaat om het dienen van de *res publica* (Latijn voor algemeen belang),

waarbij veiligheidsnetwerken, en burgerparticipatie meer in het bijzonder, de scharnierpunten vormen. Net als Shearing zijn Loader en Walker zich bewust van inmenging van publieke *en* private partijen in het veiligheidsbeleid. Burgers worden in dit verband niet vernauwd tot atomistische dragers van rechten en plichten; zij zijn, integendeel, actieve en verantwoordelijke leden van nationale en lokale gemeenschappen die bijvoorbeeld tegenwicht kunnen bieden aan de 'vermarkting' (of 'commercialisering') van de veiligheidszorg. Democratische regulering van alle partijen kan niettemin alleen binnen het kader van de rechtsstaat plaatsvinden. In één, enigszins ingewikkelde, volzin:

'[T]he state (...) should remain the anchor of collective security provision, but there should be as much pluralism as possible both, internally, in terms of the constitutional inclusiveness, representativeness and minority and individual protection mechanisms of the democratic and administrative process through which the aspiration of collective security is reflected upon and pursued, and externally, in terms of the recognition of the appropriate place of other sites of cultural and regulatory production above, below and otherwise beyond the state.' (Loader en Walker, 2007, p. 193)

Pluralistische veiligheidszorg verdient publieke verankering

Op het terrein van burgerbetrokkenheid en veiligheid wijst empirisch onderzoek uit dat zich inmiddels uiteenlopende initiatieven hebben ontwikkeld. Scholte (2008) onderscheidt op basis van een Nederlandse studie zes categorieën. In de eerste plaats kunnen burgers informatie inwinnen ten behoeve van veiligheid in de woon- en werkomgeving. Dit kan zowel door het houden van passief als van actief toezicht. Burgernet is een voorbeeld van de eerste variant: vrijwilligers leveren op speciaal verzoek van de politie een bijdrage aan opsporingsactiviteiten door uit te kijken naar duidelijk omschreven (verdachte of vermiste) personen en voertuigen. Actief toezicht geschiedt onder de noemer 'buurtpreventie': surveillance-activiteiten uitgevoerd door burgerwachten. Een tweede categorie is die van relationele controle. Marokkaanse buurtvaders zijn dan het meest bekend. Ouders proberen op informele wijze sociale controle op jongeren uit te oefenen ter voorkoming van ongewenst en overlastgevend gedrag. Conflictbemiddeling is een derde variatie op het

thema burgerprojecten. Onder deze noemer worden bijvoorbeeld Echt-recht conferenties georganiseerd, waarbij onafhankelijke mediators geschillen proberen op te lossen.

Beleidsadvisering en -vorming, als vierde categorie, richt zich op directe inmenging van burgers in democratische besluitvorming. Het project Mijn Buurt Beter is hier een Amsterdams uitvloeisel van. Categorie vijf wordt aangeduid met 'zelfbeheer' en houdt in dat burgers of ondernemers zelfstandig veiligheidsmaatregelen treffen. Men denke aan winkelcentra en gegoede buurten die een beveiligingsbedrijf in de arm nemen of publieke ruimten fysiek voor derden ontoegankelijk maken. *Compounds* en *gated communities*, hoewel niet duidelijk aanwijsbaar in het Nederlandse landschap, zijn hier de meest vergaande uitingen van (De Jong en Schuilenburg, 2006). Als laatste thema noemt Scholte buitenrechtelijke burgerprojecten die de kant van repressie en eigen richting uitgaan. Ook dit komt in de Nederlandse situatie niet of nauwelijks voor, al moet waakzaamheid worden betracht ten aanzien van een geleidelijk omslaand sociaal klimaat.

Paradox van zelfredzaamheid

Uit de bevindingen hiervoor rijst het beeld op dat de rol van actief burgerschap in de veiligheidszorg niet moet worden uitgevlakt. Nochtans is het moeilijk voorstelbaar hoe het mobiliseren en ondersteunen van buurtbewoners zonder politie of gemeente werkt. Sterker nog, sociaalwetenschappelijk onderzoek naar de Nederlandse situatie wijst uit dat burgerparticipatie zonder inmenging van de overheid een idee-fixe is. Er valt veel te zeggen voor 'actief burgerschap' als vehikel voor creatieve besluitvorming, maar dat veronderstelt wel inmenging van ambtelijke professionals:

'[T]o exclude state actors from this process would be tantamount to erecting communicative firewalls in the complex system that will ultimately hinder coordination. From the perspective of state actors, it pays off to be involved in state-civil society networks because policies fail precisely at the interface of state and society, at the point where society talks back to policy makers' (Wagenaar, 2007, p. 30). Ondanks hun fragiele onderlinge verhouding zijn burgers, beleidsmakers en beleidsuitvoerders tot elkaar veroordeeld in de aanpak van buurtveiligheidsproblemen.

Daar komt bovenop dat de populariteit van 'zelfredzame burgers' en de bijgaand veronderstelde versterking van sociale verbanden iets paradoxaals heeft. In buurten waar sociale bindingen zwak en kwetsbaar zijn, is zelforganiserend vermogen nodig; het zijn twee uitgangspunten die onderling knellen. Immers, in kansarme wijken is het moeilijk burgers te mobiliseren, wat direct het ideaal van zelfredzaamheid in de weg staat. Actief burgerschap is niet vanzelfsprekend (Flint, 2002). Het is dientengevolge 'van groot belang dat bewoners in staat zijn om institutionele hulpbronnen te mobiliseren en partnerships aan te gaan met professionals. Voor de spaarzame actieve burgers die dikwijls over weinig tijd beschikken en losse sociale betrekkingen hebben, is hulp en steun van professionals doorslaggevend' (Van Stokkom, 2008, p. 278). Verder zetten sceptici hun vraagtekens bij actieve burgerparticipatie, omdat de representativiteit van deelnemers in buurtinitiatieven tegenvalt (jongeren, laagopgeleiden en allochtonen blijken veelal ondervertegenwoordigd) en trajecten veel tijd en energie vergen, terwijl de toegevoegde waarde van projecten niet altijd duidelijk is (Van Stokkom, 2006). Politie en gemeenten kunnen sommige problemen beter in eigen beheer oplossen.

Gelijktijdig klinken er hoopgevende geluiden. In zijn jarenlange studies naar *beat meetings* tussen burgers en politieagenten in Chicago valt het Skogan (2003) op dat deelnemers door gebrekkige algemene deelname weliswaar niet representatief zijn voor de buurt waarin zij leven, maar dat er desondanks een behoorlijke overeenstemming kan bestaan tussen wat participanten en non-participanten als problemen aandragen. Ofschoon mensen die tijdens bijeenkomsten direct met de politie in contact treden een negatiever beeld hebben van de buurtsituatie dan thuisblijvers, belichamen zij een algemeen gevoeld onbehagen over (jeugd)overlast, graffiti en verloedering. Daarnaast moet de bereidheid van mensen om te participeren niet worden onderschat. Burgers willen best in beweging komen, mits problemen zeer dichtbij komen en er een gevoel ontstaat dat actie nodig en invloed mogelijk is (Van Caem, 2008). Het is dus van belang dat beleidsmakers en -uitvoerders aan burgers ruimte geven om zelf ideeën te ontplooien. Zo bezien hoeft de bal niet altijd bij publieke professionals te liggen. Wel blijft de overheid een evidente aanjagende en faciliterende taak houden. Politie en gemeenten zijn onmisbaar om tot doelgerichte oplossingen te komen.

Democratische experimenten

Onder de stimulering van 'actief burgerschap' van de afgelopen decennia ligt het idee dat de afstand tussen overheid en samenleving moet worden verkleind. Er wordt een discrepantie ervaren over 'welke problemen op welke wijze aan te pakken', met negatieve consequenties voor het vertrouwen in en de legitimiteit van gemeente en politie. Zogenoemde 'responsabiliseringsstrategieën' (Garland, 1996, p. 452) richten zich derhalve nadrukkelijk op het betrekken van burgers bij veiligheidsprojecten, mondiger als zij zijn geworden in het uiten van onvrede over gevoerd beleid. Een te sterk vertrouwen in burgers moet echter worden bekritiseerd om het erg rooskleurige beeld van gemeenschappen dat eruit spreekt. Burgerprojecten nemen bijvoorbeeld machtsverschillen niet zonder meer weg; sommige groepen kunnen zich nu eenmaal beter organiseren dan andere (Mouffe, 2000). Gemeenschappen kunnen daarom donkere kanten hebben. Al te hechte verbanden tussen burgers onderling lopen het risico te ontaarden in naar binnen gekeerde en daarmee uitsluitende bevolkingsgroepen (Streeten, 2002). Bescherming wordt een exclusief goed voor lieden met 'een grote mond en volle portemonnee'. Burgerparticipatie, kortom, verloopt niet altijd zonder spanningen en beperkingen als het om democratische waarden van gelijkheid en solidariteit gaat.

Vanuit deze constatering zet Shearing in op 'democratische experimenten' (Burris, Kempa e.a., 2008, p. 33). Zoals eerder aangestipt, is hij een voorstander van wijkveiligheidsbudgetten die burgers naar eigen inzicht kunnen uitgeven. Ook sociaal en economisch zwakkere bevolkingsgroepen moeten over een voor hen aantrekkelijke veiligheidsorganisatie en -zorg kunnen beschikken. Oftewel: '[A] focus on purchasing power rather than on markets provides a basis for distinguishing the features of markets that have proved harmful to poor people from those which they could benefit if they had access to these markets' (Shearing en Wood, 2003, p. 414). Daarmee geeft Shearing de voorkeur aan wat hij 'new denizenship' noemt. Vrij vertaald gaat het hem om een intentionele verzameling van personen met daaraan verbonden rechten en verantwoordelijkheden, die niet zonder meer samenvallen met het klassieke ideaal van burgerschap ('citizenship') – zonder overigens 'tweederangs'-burgers te worden. Concrete voorbeelden zijn bezoekers van winkelcentra, pretparken en voetbalstadions die zich aan de daar geldende

huis- en gedragsregels moeten houden. Shearing bekritiseert deze *corporate governments* in termen van een oncontroleerbaar 'democratisch deficit'. Als oplossing wil hij via belastingconstructies meer koopkracht (en daarmee macht) in handen van 'achtergestelde' bevolkingsgroepen geven om hun 'denizenschappen' naar eigen inzicht vorm te geven.

Maar met het onderscheid tussen *citizens* en *denizens* zijn we er nog niet. Wie tussen beide categorieën door valt, komt in het zwarte gat van de gemarginaliseerden (*margizens*) terecht: individuen die van alles en iedereen, collectieve voorzieningen inclusief, worden buitengesloten (Schuilenburg, 2008, p. 49). Vandaar het hartstochtelijke pleidooi van Loader en Walker (2007) voor de sociale, politieke en juridische grenzen die een democratisch functionerende – beschaafde en beschavende – rechtsstaat stelt. Alleen door het bestaan van een rechtsstaat die een minimaal bestaans- en veiligheidsniveau garandeert, zijn schrijnende toestanden van zwaar gehavende getto's en 'no-go areas' vrijwel ondenkbaar in Nederland. Niettegenstaande moet het democratische gehalte van veiligheidsnetwerken scherp worden gevolgd. Bijvoorbeeld eigenaren van semipublieke ruimten – denk aan de hiervoor genoemde winkelcentra, pretparken of voetbalstadions – kunnen, onder privaatrechtelijke voorwaarden, gebiedsverboden opleggen die ongewenste en onbedoelde effecten kunnen hebben. Discriminatie of onterechte verwijderingen liggen op de loer. De 'deugdzaamheid' van democratisch gefundeerd staatsoptreden zit zodoende in het voorkomen en, indien nodig, bestraffen van misstanden. Ondanks aanwijsbare tekortkomingen zijn we nog immer beter dan slechter uit met enige bemoeizucht van Vadertje Staat.

Tot besluit

In het huidige wetenschappelijke debat over 'hoe veiligheid te organiseren' zijn twee theoretische en normatieve zienswijzen dominant: 'nodale sturing' (*nodal governance*) en 'verankerd pluralisme' (*anchored pluralism*). Het voornaamste onderscheid tussen beide benaderingen is dat de eerste staatsbemoeienis niet noodzakelijkerwijs als nodig en wenselijk beschouwt, terwijl de laatste de staat juist als elementaire voorwaarde voor een democratisch functionerende samenleving ziet. Theorieën van 'nodale

sturing' en 'verankerd pluralisme' raken elkaar in hun waardering voor publieke *en* private partijen – met burgers voorop – die samen aan veiligheid werken. Toch is in Nederland het goed functioneren van veiligheidsnetwerken en burgerparticipatie zonder (enige) overheidsbemoediging een onhaalbare kaart. Politie en gemeenten behoren vrijwel altijd tot de centrale deelnemers in buurtveiligheidsnetwerken (Terpstra en Kouwenhoven, 2004).

Dit laat onverlet dat actief burgerschap beter kan gedijen als ambtenaren 'betrokken afstandelijkheid' durven te betrachten. Vertrouwen van beleidsmakers en -uitvoerders in burgers is minstens zo belangrijk als omgekeerd (Van Ostaaijen en Tops, 2007). Vanuit deze constatering wint het werk van de Amerikaanse filosoof Dewey tegenwoordig weer aan populariteit. Volgens Dewey gaat het bij burgerparticipatie niet primair om 'zeggenschap voor iedereen' of politiek draagvlak creëren. Voor hem staan *best practices* voorop. De overheid behoort zich te richten op het oplossen van problemen door lokaal aanwezige relevante kennis aan te boren. Publieke professionals moeten daarom niet vanuit een ivoren toren besturen, maar het engagement van de juiste organisaties en personen wekken (Dijstelbloem, Schuyt e.a., 2004). Vooralsnog blijft het slechts bij het beschrijven van de voorwaarden die bij deze houding passen: open communicatie, vrij debat en een frisse, experimentele houding. Het zijn evenwel contouren die tot nadenken stemmen, nu veiligheidszorg tot een kwestie van 'integrale samenwerking' is uitgeroepen.

Literatuur

Bogason, P., J.A. Musso

The democratic prospects of network governance

The American Review of Public Administration, jrg. 36, nr. 1, 2006, p. 3-18

Burris, S., P. Drahos e.a.

Nodal governance

Australian Journal of Legal Philosophy, jrg. 30, 2005, p. 30-58

Burris, S., M. Kempa e.a.

Changes in governance; a cross-disciplinary review of current scholarship

Arkon Law Review, jrg. 1, 2008, p. 1-66

Buzan, B., O. Waever e.a.

Security; a new framework for analysis

Londen, Lynne Rienner Publishers, 1998

Caem, B. van

Verborgen kracht; burgerparticipatie op het vlak van veiligheid
Amsterdam, Vrije Universiteit, 2008

Dijstelbloem, H.O., C.J.M.

Schuylt e.a.

Dewey en de nieuwe politieke kwesties in de kennissamenleving
In: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2004, p. 135-150 (WRR-rapportage)

Flint, J.

Return of the governors; citizenship and the new governance of neighbourhood disorder in the UK

Citizenship Studies, jrg. 6, nr. 3, 2002, p. 245-264

Fung, A., E.O. Wright

Deepening democracy; innovations in empowered participatory governance

Politics & Society, jrg. 29, nr. 1, 2001, p. 5-41

Garland, D.

The limits of the sovereign state; strategies of crime control in contemporary society

British Journal of Criminology, jrg. 40, nr. 3, 1996, p. 445-471

Johnston, L., C. Shearing

Governing security; explorations in policing and justice

Londen, Routledge, 2003

Jong, A. de, M. Schuilenburg

Mediapolis; populaire cultuur en de stad

Rotterdam, Uitgeverij 010, 2006

Loader, I., N. Walker

State of denial? Rethinking the governance of security

Punishment & Society, jrg. 6, nr. 2, 2005, p. 221-228

Loader, I., N. Walker

Civilizing security

Cambridge, Cambridge University Press, 2007

Marenin, O.

Parking tickets and class repression; the concept of policing in critical theories of criminal justice

Contemporary Crises, jrg. 6, 1982, p. 241-266

Mouffe, C.

Deliberative democracy or agonistic pluralism

Wenen, Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft, 2000

Ostaaijen, J. van, P. Tops

Active citizens and local safety; how the active citizen matrix can help local government to support citizens in their efforts to improve safety

In: P. Delwit e.a. (red.), *Towards DIY-politics: participatory and direct democracy at the local level in Europe*, Brugge, Vanden Broele, 2007, p. 321-345

Roels, S.C.

Staat van veiligheid; inleiding op een allerm minst statisch begrip

In: M. de Keizer en S.C. Roels (red.), *Staat van veiligheid; de Nederlandse samenleving sinds 1900*, Zutphen, Walburg Pers, 2007, p. 11-25 (NIOD-uitgave)

Rothbard, M.N.

For a new liberty; the libertarian manifesto

New York, Macmillan Publishing, 1973

Scholte, R.D.

Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten; een empirische verkenning

In: J.C.J. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerk samenleving*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008, p. 223-241

Schuilenburg, M.

Een politiek van versplintering; over enclaves, denizens en margizens

In: J.C.J. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerk samenleving*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008, p. 31-52

Shearing, C., J. Wood

Nodal governance, democracy and the new 'denizen'

Journal of Law and Society, jrg. 30, nr. 3, 2003, p. 400-419

Skinns, L.

A prominent participant?

The role of the state in police partnerships

Policing & Society, jrg. 18, nr. 3, 2008, p. 311-321

Skogan, W.

Representing the community in community policing

In: W. Skogan (red.), *Community policing; can it work?*, Belmont (CA), Wadsworth Publishing, 2003, p. 57-75

Skolnick, J., J. Fyfe

The beating of Rodney King

In: T. Newburn (red.), *Policing; key readings*, Cullompton, Willan Publishing, 2005, p. 568-580

Stokkom, B. van

Rituelen van beraadslaging; reflecties over burgerberaad en burgerbestuur

Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006

Stokkom, B. van

Bange burgers, doortastende dienstverleners; voorbij de retoriek van zelfredzaamheid

In: J.C.J. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerk samenleving*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008, p. 267-289

Streeten, P.

Reflections on social and anti-social capital

Journal of Human Development, jrg. 3, nr. 1, 2002, p. 7-22

Terpstra, J., R. Kouwenhoven

*Samenwerking en netwerken in
de veiligheidszorg*

Zeist, Uitgeverij Kerckebosch, 2004 (serie Politie & Wetenschap)

Wagenaar, H.

*Governance, complexity and
democratic participation; how
citizens and public officials
harness the complexities of
neighborhood decline*

The American Review of Public
Administration, jrg. 37, nr. 1,
2007, p. 17-50

Wood, J., C. Shearing

Imagining security

Cullompton, Willan Publishing,
2007

Onder de mensen

De aanpak van transportcriminaliteit door politie, verzekeraars en schade-experts

*M.B. Schuilenburg, A. Coenraads en P. Van Calster**

Sinds de jaren tachtig is de veiligheidszorg niet meer exclusief het domein van de overheid. Taken en verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid – taken en verantwoordelijkheden die lange tijd aan de politie toebehoorden – worden mede verricht of zijn zelfs in het geheel overgenomen door andere partijen. Definieren we deze ontwikkelingen louter als vormen van ‘publiek-private samenwerking’, dan doen we geen recht aan het feit dat de overlappingsen tussen publieke en private partijen – ook wel assemblages (Schuilenburg, 2008a, 2009) genoemd – een eigen dynamiek hebben. Om die reden spreekt David Garland (2001, p. 117) van nieuwe belangen en motieven en nieuwe ongelijkheden met betrekking tot de toegang en het gebruik van de veiligheidszorg. Traditionele kaders volstaan daarom niet om naar de organisatie en uitvoering van de veiligheidszorg te kijken. Daarin wordt nog te veel geredeneerd vanuit een te strikte scheiding (‘maatschappelijk’ versus ‘eigen belang’) of een simpele optelsom van private en publieke invalshoeken. Voor een adequate analyse hebben we andere termen nodig om de nieuwe concentraties van activiteiten en herverdelingen van grenzen in het veiligheidslandschap aan te duiden.

Een van die nieuwe perspectieven komt van de criminologen Les Johnston, Clifford Shearing en Jennifer Wood en heet ‘*nodal governance*’. Beschreven wordt hoe diverse knooppunten (‘nodes’) zich positioneren in een horizontaal netwerk, en in verbinding met andere knooppunten zorgen voor toezicht, controle, handhaving en opsporing van criminaliteit (Johnston en Shearing, 2003,

* Mr. drs. Marc Schuilenburg doceert aan de vakgroep Criminologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Annerieke Coenraads MSc studeerde criminologie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Ze heeft op persoonlijke titel meegescreven aan deze bijdrage. Dr. Patrick Van Calster is als universitair hoofddocent verbonden aan het departement Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden.

p. 147). Daarbij verwijst het woord *nodal* naar het Latijnse *nodus*, dat ‘knoop’, ‘knobbel’ of ‘zwellend’ betekent. De daarvan afgeleide betekenis is ‘knooppunt’. Maar met een knooppunt hebben de auteurs iets anders op het oog dan een fysieke plaats (bijvoorbeeld een winkelcentrum) of een virtuele omgeving (bijvoorbeeld ebay.nl). Knooppunten zijn bestuurlijke actoren die belanghebbenden zijn in een concreet veiligheidsprogramma. Dit kunnen bedrijven, ministeries of de politie zijn, maar ook criminele organisaties of individuen (zoals journalist en burger) passen in deze definitie (Burris, 2004, p. 341-342). Bij dit alles valt op dat in het perspectief van *nodal governance* veiligheid niet langer wordt bestuurd vanuit één centrum, maar is ingebed in een lappendeken van afzonderlijke programma's waarin publieke en private knooppunten samenkomen. Er is met andere woorden sprake van een open omgeving (zoals in Kafka's beroemde verhaal 'Het hol') met oneindig veel ingangen, waarvan niet meer duidelijk is wat de gebruiksregels zijn en wie waar verantwoordelijk voor is. Samenwerkingsverbanden veranderen immers voortdurend van samenstelling, net als de verantwoordelijkheden en doelstellingen die dezelfde verbanden consistentie, samenhang en richting moeten geven. Inmiddels is over de bijdrage van burgers aan de zorg voor maatschappelijke veiligheid al veel geschreven (zie bijvoorbeeld Terpstra en Kouwenhoven, 2004; Scholte, 2008), minder onderzoek is verricht naar assemblages waarin het bedrijfsleven actief is betrokken om criminaliteit tegen te gaan. In deze bijdrage willen wij hiermee een bescheiden begin maken. Wij brengen verslag uit van een onderzoek dat wij gedaan hebben naar de bestrijding van de criminaliteitschade in de wegtransportsector in Nederland. Volgens rapporten van de Europese Unie bedraagt de schade in Nederland in de periode 2003-2006 meer dan € 15,5 miljoen (European Parliament, 2007, p. 77).¹ Die schade wordt veroorzaakt door diefstal (met braak) van of uit voertuigen met lading en van goederen uit bedrijfspanden

1 Een kanttekening is dat fraudedelicten hierin ook zijn meegenomen. Andere onderzoekers (Kuppens, De Vries Robbé e.a., 2006, p. 25) stellen dat de schade kan variëren van € 11 miljoen tot honderden miljoenen. Het grote verschil komt omdat schade-indexen vaak uitsluitend zijn gebaseerd op geregistreerde directe schade, zoals de waarde van een gestolen lading of vrachtwagen (EP, 2007, p. 83-89). De indirecte schade is in werkelijkheid hoger, zoals het niet op tijd leveren van goederen, de kosten van een vertraagd productieproces en imagoschade. Schattingen stellen dat deze schade soms het dubbele kan bedragen van de directe schade (EP, 2007, p. 15).

of bedrijventerreinen (KLPD, 2008, p. 4). Politie en verzekeraars werken daarom samen om tot een effectievere handhaving en verbetering van de opsporing te komen van deze vorm van criminaliteit. Op die manier leveren verzekeraars een bijdrage aan de algemene overheidstaak. In drie convenanten is de samenwerking tussen politie en verzekeraars formeel vastgelegd.² Daarnaast is op initiatief van de Bovenregionale Recherche Zuid Nederland het projectteam 'Ladingdiefstallen' opgericht. Dit team richt zich op het aanpakken van de transportcriminaliteit in de regio's Brabant, Zeeland en Limburg.

Methodiek

Wat de hiervoor beschreven assemblage tussen verzekeraars en politie zo interessant maakt, is dat hun samenwerking meer om het lijf heeft dan het vastleggen van formele afspraken in convenanten, het inrichten van overlegstructuren en het oprichten van een team dat zich primair bezighoudt met de opsporing van transportcriminaliteit. Er zijn ook allerlei interacties in het spel die in dit veiligheidsprogramma bepaalde effecten produceren en een bepaald nut dienen. Daarbij kun je denken aan 'informele contacten' tussen de knooppunten en 'het vertrouwen' dat diezelfde knooppunten in elkaar moeten hebben. Maar ook het 'delen van informatie' is een belangrijk aspect, net als de basisaanname dat de 'doelen en belangen' van politie en verzekeraars – knooppunten met

3 In 'Aanpak Criminaliteit Wegtransportsector' schrijven Transport Logistiek Nederland, Eigen Vervoerder Organisatie, Verbond van Verzekeraars, ministerie van Economische Zaken, ministerie van Justitie, Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit en Koninklijk Nederlands Vervoer dat ze de wegtransportcriminaliteit in de periode 2006-2009 willen verminderen met minimaal 25%. In 'Openbaar Ministerie en Transportsector' zijn afspraken gemaakt over de verbetering van de communicatie, registratie, deskundigheid en bestrijding van transportcriminaliteit. Aan dit convenant doen mee: Openbaar Ministerie, Eigen Vervoerder Organisatie, Transport en Logistiek Nederland en Koninklijk Nederlands Vervoer. Ten slotte is er het convenant 'Informatie en Registratie Ladingdiefstal' afgesloten. Het doel is een completer beeld te krijgen van de aard en omvang van criminaliteitsschade in de wegtransportsector. De registratie daarvan is bij één punt neergelegd, Stichting Verzekeringsbureau Voertuigcriminaliteit. In dat kader is ook de website www.isgestolen.nl opgericht. De partijen bij deze samenwerking zijn: Verbond van Verzekeraars, Korps Landelijke Politiediensten en het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie.

andere organisatorische vormen, denkwijzen, taakstellingen, bronnen, juridische kaders en bevoegdheden (Johnston en Shearing, 2003, p. 7-8) – niet strijdig met elkaar zijn of, positiever geformuleerd, kunnen worden gecombineerd. Dikwijls is dit niet schriftelijk vast te leggen of juridisch afdwingbaar.

In deze bijdrage onderzoeken wij hoe interacties tussen politie, verzekeraars en schade-experts vorm en inhoud krijgen. Daarbij vatten wij hun samenwerking niet op als een statisch gegeven, als iets dat alleen kan worden bestudeerd aan de hand van rationele theorieën, economische uitkomsten of een doel-middeldenken. In de plaats hiervan proberen wij de samenwerking te begrijpen als een dynamisch proces dat vraagt om een denken in termen van relaties, onverwachte gebeurtenissen en toevalligheden. Deze benadering komt tot uitdrukking in het werk van de Franse socioloog Gabriel Tarde (1843-1904). Tarde was een tijdgenoot van Emile Durkheim (1858-1917) en een van de grondleggers van de Franse sociologie. Terwijl Durkheim (en daarna de meerderheid van de sociale wetenschappers, onder wie criminologen) zich richtte op grote collectieve structuren ('de cultuur', 'de organisatie', 'de maatschappij'), vroeg Tarde aandacht voor kleine veranderingen en details in de sociale werkelijkheid. Die veranderingen beschreef hij in *Les lois sociales* (1898) en *Les lois de l'imitation* (1890) aan de hand van interacties die hij duidde in termen van 'imitatie' en 'uitvinding'. Critici verweten Tarde dat hij daarmee een vorm van 'psychologisme' of 'spiritualisme' beoefende. In het kader van deze bijdrage is het echter belangrijker dat Tardes aandacht voor de steeds wisselende relaties in de sociale werkelijkheid duidelijk maakt dat het vraagstuk van structuur en orde een secundair vraagstuk is (Tarde, 1890, p. 71; Latour, 2007, p. 13-16; Deleuze en Guattari, 1987, p. 218-219). Orde en stabiliteit komen altijd achteraf. Primair is er verandering, beweging en verschil.

Door middel van semigestructureerde diepte-interviews met vijftien actoren hebben wij onderzocht hoe in een spel van 'relaties, gebeurtenissen en toevalligheden' normen en bepalingen veranderen, nieuwe betekenissen ontstaan en knooppunten andere posities innemen of zelfs krijgen opgelegd. Kortom, wij hebben gekeken hoe in de assemblage transportcriminaliteit de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de knooppunten steeds opnieuw worden uitgevonden, geformuleerd en gelegitimeerd. Daartoe zijn vijf interviews gehouden met politiefunctionarissen: drie (financieel) recher-

cheurs, één belast met de tactische opsporing en één teamleider. Deze personen werken op regionaal, bovenregionaal en landelijk niveau. Er zijn vier vertegenwoordigers van de verzekeringsbranche geïnterviewd: twee werken bij een ladingverzekeraar, de andere twee zijn in dienst van een aansprakelijkheidsverzekeraar. Er is gesproken met één beleidsadviseur van het ministerie van Justitie en met twee schade-experts van onafhankelijke expertisebureaus. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met twee beleidsmedewerkers/ adviseurs van een brancheorganisatie. Ten slotte is gesproken met één beleidsmedewerker van de projectgroep transportcriminaliteit. De interviews duurden anderhalf tot drie uur. Alle gesprekken zijn opgenomen, uitgeschreven en geanonimiseerd. De resultaten van de interviews zijn geclusterd rond de eerdergenoemde aspecten, te weten 'informele contacten', 'doelen en belangen', 'wederzijds vertrouwen' en het 'delen van informatie'.

Informele contacten

Wil een veiligheidsprogramma werken, dan is een eerste stap de belangrijkste knooppunten bij elkaar te brengen, in casu: politie, verzekeraars en schade-experts. Maar de vraag welke verzekeraars in aanmerking komen, is makkelijker gesteld dan beantwoord. De politie raakt maar moeilijk wegwijs in de verzekeringswereld. Uit de interviews komt naar voren dat het veld van verzekeraars te divers en te groot is om een goed overzicht te krijgen. 'Ik ben me aan het verdiepen in de wereld van verzekeraars. Maar dat is echt een wirwar', zo zegt een respondent van de politie. De persoon zegt zich 'te pletter' te zoeken om de 'juiste verzekeraar' te vinden. Een schade-expert stelt: 'De politie denkt dat *de* verzekeraars bestaan. Maar die bestaan helemaal niet', voegt hij eraan toe, 'net zomin als *de* Nederlandse politie bestaat.' Dat diezelfde verzekeraars geen vast aanspreekpunt hebben voor de politie, zorgt ervoor dat de laatste problemen heeft om een strafzaak te koppelen aan de juiste verzekeraar. Voeg daarbij het feit dat niet alle transportverzekeraars zijn aangesloten bij de afgesloten convenanten, en de situatie doet zich voor dat de ene verzekeraar meent meer mogelijkheden en een betere toegang tot politie en Openbaar Ministerie te hebben dan een andere verzekeraar. 'Dat kan leiden tot scheve verhoudingen en

gezichten in de verzekeringswereld', deelt een respondent van een verzekeraar mee.

De aanpak van transportcriminaliteit beperkt zich niet tot politie en verzekeraars alleen. Ook schade-experts vormen een belangrijk knooppunt in de samenwerking. Men spreekt hier ook wel van de 'ogen en oren' van een verzekeraar. Verzekeraars maken gebruik van hun middelen, kennis en diensten, als aanvulling op datgene wat zij zelf niet bezitten of kunnen. Sommige schade-experts zijn gespecialiseerd in voertuigschade, anderen in bijvoorbeeld letselschade. Wanneer de schade van grote omvang is, zal de verzekeraar een schade-expert inschakelen om de aard en oorzaak van de schade te onderzoeken. Op basis van zijn bevindingen beoordeelt de verzekeraar vervolgens of er dekking is voor de schade. Tijdens hun onderzoek zoeken schade-experts actief toenadering tot de politie en onderhouden ze intensief contact met individuele politiemedewerkers. Een schade-expert zegt bij grote zaken altijd eerst contact te leggen met de politie voordat hij zelf op onderzoek gaat. Het kan immers voorkomen dat beide knooppunten dezelfde persoon willen spreken. 'Ik wil eerst overleggen wat ik wel en wat ik niet kan doen', vertelt hij. 'Dat gaat soms best goed. Dan krijg ik van de politie een seintje wanneer ik die persoon zelf mag ondervragen.'

Netwerken en het bijhouden van informele contacten met de politie zijn voor een schade-expert van groot belang. Om een netwerk op te bouwen is het documenteren van contactpersonen een effectief middel. Op die manier kan terug worden gevallen op personen met wie reeds contact is geweest in een bepaalde zaak. Bovendien is het opbouwen van persoonlijke contacten nodig omdat er geen structurele samenwerking is tussen politie en schade-experts. Niet alleen vormen zij geen partij in de afgesloten convenanten, schade-experts spreken ook van vrees bij de politie om met hen samen te werken. Veelal heeft dat tot gevolg dat in een strafrechtelijk onderzoek helemaal geen concrete afspraken worden gemaakt over ieders rol en mogelijkheden en dat de expert zijn eigen gang gaat. 'Ik ga niet afwachten tot de politie het onderzoek heeft afgerond', zegt een schade-expert. 'Dikwijls beginnen we zelf een onderzoek of hebben het onderzoek al klaar voordat de politie eraan is begonnen.' In de meest letterlijke zin gaat dezelfde persoon dan als een 'olifant door de porseleinkast'. Op eigen initiatief en zonder rekening te houden met de onderzoeksbelangen van de politie worden er 'belonings-

advertenties geplaatst, videobanden opgevraagd, foto's of beelden op het internet gezet'.

Er zijn convenanten afgesloten om de politie en verzekeraars nauwer samen te laten werken, maar uit de interviews komt naar voren dat vooral schade-experts een cruciale rol spelen in het onderzoek naar de aansprakelijkheidsvraag. Dat gebeurt niet alleen doordat zij parallel aan de politie zelfstandig onderzoek verrichten, maar ook omdat zij in dat onderzoek allerlei mechanismen hebben uitgevonden om de politie sneller tot actie te bewegen. Deze 'uitvindingen' of 'aanpassingen' ontsnappen aan het georganiseerde verband waarop afspraken zijn gemaakt om conflicterende handelingen te voorkomen. Het zijn met andere woorden doorgangen of vluchtlijnen die een oude structuur deterritorialiseren en reterritorialiseren in een nieuwe structuur. Het gevolg is, zoals Tarde (1890, p. 17) in *Les lois de l'imitation* beschrijft, dat nieuwe sociaal-culturele omgevingen ontstaan die zelf weer de neiging hebben uit te breiden of groter te worden. 'Uitvindingen' of 'aanpassingen' kunnen namelijk leiden tot nieuwe reeksen van handelingen, tot interacties die per definitie opnieuw in verhouding moeten treden. Dat houdt in dat in de nieuwe structuur de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de actoren opnieuw worden geformuleerd en gelegitimeerd. In de hier onderzochte assemblage transportcriminaliteit nemen de aanpassingen nogal bijzondere vormen aan. Zo suggereert één respondent dat er wel eens een klein brandje in een loods werd veroorzaakt om de politie te laten komen. Wanneer de loods door de brandweer wordt opengebroken en de gestolen lading is aangetroffen, moet de politie immers een strafrechtelijk onderzoek starten. Een andere manier om de politie de gestolen lading te laten 'ontdekken', is door zelf in te breken in een loods. Na de inbraak wordt de politie op de hoogte gesteld van de vondst. Daarnaast komt het voor dat een schade-expert probeert de daders van de gestolen lading op te wachten. Wanneer die personen op heterdaad worden betrapt, kunnen ze worden overgedragen aan een (hulp)officier van justitie. Ten slotte komt uit de interviews naar voren dat schade-experts proberen gestolen goederen te kopen op internetsites, zoals marktplaats.nl. Een volgende stap is het afhalen van de goederen en de verkoper confronteren met het feit dat deze gestolen zijn. Daarna wordt de politie in kennis gesteld, zodat de goederen in beslag kunnen worden genomen.

Doelen en belangen

Effectief beleid lijkt gebaseerd op een simpele wetmatigheid: formuleer een doelstelling in algemene termen waar alle knooppunten zich in kunnen vinden. Zo ook in de bestrijding van de transportcriminaliteit, waarin onder meer is vastgelegd de wegtransportcriminaliteit in de periode 2006-2009 met minimaal 25% te verminderen. Toch komt uit de interviews naar voren dat de praktijk weerbarstiger is dan de theorie. Dat is voor een deel terug te voeren op het feit dat politie, verzekeraars en schade-experts andere subdoelstellingen hebben en daarbij niet altijd dezelfde belangen delen. De kernopdracht aan de politie, zoals beschreven in artikel 2 van de Politiewet, is te zorgen voor de handhaving van de rechtsorde. De politie heeft op grond van dat artikel een verantwoordelijkheid richting de maatschappij. Een schade-expert of verzekeraar daarentegen heeft 'slechts' een verantwoordelijkheid naar zijn opdrachtgever of bedrijf. Daarbij hebben zij vooral rekening te houden met financiële overwegingen. Zo houden verzekeringsbedrijven zich primair bezig met zaken die tot verlies kunnen leiden. Verzekerd is immers het kapitaal dat het verzekerde risico vertegenwoordigt. Weliswaar kan criminaliteit een oorzaak van verlies zijn, maar zij valt hiermee niet samen (Schuilenburg, 2008b). Het begrip 'verlies' omvat veel meer dan criminaliteit alleen. Verzekeraars en schade-experts dienen dan ook geen maatschappelijk belang, zo benadrukt een respondent van de politie, maar primair een financieel belang.

Terwijl in het perspectief van *nodal governance* nogal snel over het probleem wordt gestapt dat er tussen partijen 'conflicten, vijandigheid en wantrouwen' (Johnston en Shearing, 2003, p. 147) kan bestaan over de doelen en belangen, stellen de respondenten van verzekeraars en schade-experts daarentegen dat de mentaliteit van verzekeraars en de politie op dit punt vaak strijdig is. Anders gezegd, ieders manier van denken en handelen is functioneel binnen zijn eigen kader, maar sluit niet automatisch aan op die van de ander. Het belangrijkste twistpunt gaat over de balans tussen het financiële en opsporingsbelang. Op de achtergrond speelt het vraagstuk van waarheidsvinding. Om met het eerste punt te beginnen. Uit enkele interviews volgt dat de politie het niet als haar voornaamste doel ziet *iedere* gestolen lading of vrachtwagen terug te vinden. Op basis van één enkele melding wordt in de meeste gevallen geen onderzoek gestart. Wanneer dat de pakkans van de daders vergroot,

laat de politie, zo suggereert een respondent, liever een transport lopen. Het belang van het onschadelijk maken van de organisatie achter de diefstallen is groter dan het terugvinden van de gestolen goederen. Of zoals een respondent het uitdrukt: 'Men wacht op zaken die verband met elkaar houden om het dadernetwerk in kaart te brengen.' Wanneer er zicht is op een criminele organisatie worden de verdachten voor langere tijd gevolgd, om ze vervolgens aan te houden. Rechercheurs van politie noemen dit ook wel 'rock & rollen'. Kort gezegd, uit de interviews komt naar voren dat de politie vooral dadergericht is, terwijl verzekeraars en met name schade-experts zich richten op het terugvinden van de gestolen goederen. De idee dat de politie zich daarbij niet concentreert op losse zaken, leidt tot veel onbegrip bij verzekeraars. Een verzekeraar stelt: 'Op het moment dat de politie een dergelijke houding heeft, bestaat de kans dat zij laks wordt en helemaal niet meer in actie komt, met alle gevolgen van dien. De politie vergeet dat ze een compleet transportbedrijf kan redden van de ondergang. Wanneer zij niets doet, blijven de daders vrij rondlopen en wordt de ondernemer aansprakelijk gesteld [voor de schade van de gestolen goederen; MS, AC en PVC]. Het bedrijf kan zijn deuren dan sluiten.' Tegelijkertijd draagt het optreden van politie eraan bij dat schade-experts in hun parallelle onderzoek zich gaan gedragen *zoals* politiemannen. 'Onze interviews met verdachte personen voelen aan als een politieverhoor', vertelt een schade-expert. 'Dat komt omdat we vaak de rol van politieagent spelen tijdens zo'n interview. Ondervraagden ervaren dit ook zo. Onlangs zei iemand: "Het lijkt wel of ik verdachte ben." Natuurlijk is die persoon geen verdachte, maar we vragen vaak wel gedetailleerder dan de politie.' Daarnaast zeggen schade-experts sneller in actie te komen om de schade te beperken. 'Een gestolen lading verspreidt zich vlot. Om de kans te vergroten die lading terug te vinden, moet een onderzoek snel worden opgestart.' In tegenstelling tot de politie staan zij daarom een meer, wat ze noemen, 'incidentele aanpak' voor. Iedere schade betekent immers verlies. Hoe de incidentele aanpak werkt, blijkt uit een opmerking van een schade-expert. Op het moment dat er een melding komt van wegtransportcriminaliteit, barst het belangenspel los tussen de belanghebbende partijen. De vervoerde lading bijvoorbeeld kan door een ander bedrijf zijn verzekerd dan de vervoerder in kwestie, waardoor deze bedrijven mogelijk ook weer gebruikmaken van andere schade-

experts. 'Het eerste wat je doet als schade-expert is een fax sturen naar de andere verzekeraar waarin je deze aansprakelijk stelt.' Met betrekking tot de waarheidsvinding is een complicerende factor dat ex-politiemensen steeds vaker werken voor private partijen en dat de politie in toenemende mate expertise inhuurt van private partijen (zoals accountancy, verzekeringsbedrijven en dergelijke). De criminologen Bayley en Shearing (2001, p. 14) wijzen erop dat het in de Verenigde Staten inmiddels is toegestaan dat politiemensen hun officiële uniform aan blijven houden wanneer ze in hun vrije tijd werken voor een privaat bedrijf. Maar wat zijn nu precies de effecten van deze gedaantewisseling? Hoewel Nederland niet dezelfde praktijk kent als de Verenigde Staten maken ook hier mensen wel de overstap van de politie naar verzekeringsbedrijven en schadebureaus, en andersom. Zo vertelt een respondent dat hij als politiemann meer gedaan kreeg dan als schade-expert. 'Wanneer je als politiemann iets wilde hebben, dan kreeg je het. Nu moet ik anders te werk gaan.' Ex-collega's die voor private partijen zijn gaan werken, voelen zich gefrustreerd wanneer de politie zich terughoudend opstelt. 'Opeens kan je niet meer aankloppen bij je voormalige collega's.' Een andere respondent merkt op: 'Op het moment dat je bij de politie werkt, is de politie je beste vriend. Ga je daar weg, en kom je een dag later terug bij het loket waar je eerst achter stond, dan zijn het plotseling je vrienden niet meer.'

Op basis van haar wettelijke opsporingsbevoegdheden en geweldsmonopolie beschikt de politie over veel mogelijkheden en geniet ze onder de knooppunten ook het nodige aanzien. In de dagelijkse gang van zaken blijken schade-experts echter weinig tot geen last te ondervinden van juridische beperkingen, zoals die onder meer zijn vastgelegd in de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (WBP). Integendeel. Ze ervaren het juist als prettig dat hun doen en laten aan 'minder regels' is gebonden dan de politie. 'Je gaat steeds beter begrijpen dat je zonder bevoegdheden ook veel kan, in ieder geval meer dan je denkt', zegt een schade-expert. Schade-experts noemen hun werkwijze 'creatief'. In hun woorden: 'We tonen lef en doen niet alles volgens het boekje.' Dat vergroot hun mogelijkheden en versterkt hun positie in het samenwerkingsverband transportcriminaliteit, bevestigen twee respondenten van een verzekeraar. In de gesprekken worden ze door verzekeraars ook wel 'cowboys' genoemd; personen die manoeuvreren tussen 'niet helemaal netjes en de officiële weg'.

Schade-experts proberen hun doelen en belangen te bereiken door slim gebruik te maken van allerlei bronnen. Daarbij ontstaan bijzondere verbindingen buiten de assemblage van de transport-criminaliteit. Niet alleen geven internetsites als Hyves, Facebook en Google veel informatie prijs over de identiteit van een persoon, ook is het voor schade-experts eenvoudig te achterhalen of iemand betrokken is bij eerdere strafbare feiten. Een schade-expert kan de officier van justitie bellen met de vraag of hij het dossier van die persoon mag kopiëren. Lukt dat niet, dan worden andere middelen ingezet om inzage af te dwingen. ‘Wanneer we bijvoorbeeld geen kopieën mogen maken, schrijven we gewoon alles over.’ Daarnaast zegt een respondent de inhoud van het strafblad van een persoon altijd op te vragen bij het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). ‘Ik bel gewoon of ik het kan inzien.’³ Een andere geïnterviewde geeft aan dat het telefoneren naar een rechtbank een eenvoudige methode is om te achterhalen of een verdachte is betrokken bij andere strafbare feiten. ‘De rechtbank geeft je een parketnummer wanneer je vertelt dat je in een bepaalde zaak een brief wilt schrijven’, vertelt een respondent, ‘maar dat het parketnummer helaas niet in je bezit is.’ ‘Dat het delict niet bekend is, is niet zo belangrijk’, zegt een respondent van een verzekeraar. ‘De verdachte hoeft vervolgens alleen maar met de bevinding te worden geconfronteerd.’ Ten slotte geven medewerkers van storingslijnen (van de KPN bijvoorbeeld) de gegevens van andere personen makkelijk weg. ‘Een telefoonnummer is vaak voldoende om personalia en woonadres van een persoon te achterhalen.’

Wederzijds vertrouwen

Vertrouwen wordt opgebouwd in relaties tussen actoren, op de werkvloer, via aanbevolen contacten, op borrels en tijdens gezamenlijke etentjes. Met andere woorden, vertrouwen is geen statisch gegeven, iets dat vanzelfsprekend is, maar komt langzaam en met horten en stoten tot stand. Uiteindelijk is het er of het is er

4 Navraag bij het JDS leert dat iemand wel een strafblad kan inzien, maar niet mag kopiëren. Wanneer de persoon dat wil, kan hij het strafblad wel overschrijven, zo zegt een medewerker van het frontoffice.

niet. En als het er is, is het moeilijk te omschrijven. Helemaal daarin slagen lukt je nooit. Omdat vertrouwen zo'n diffuus en vloeibaar begrip is, worden convenanten afgesloten om de achterdocht tussen de partijen zo veel mogelijk weg te nemen. In verschillende convenanten tussen politie en verzekeraars is bijvoorbeeld opgenomen dat partijen betrouwbaar om moeten gaan met de informatie die ze krijgen. 'Dit biedt een goede basis voor samenwerking', aldus twee respondenten van de politie. Toch deelt niet iedereen die opvatting. Zo komt uit de interviews met verzekeraars naar voren dat verzekeringsbedrijven convenanten met de overheid voornamelijk zien als positieve reclame voor hun 'corebusiness'. Op die manier kunnen ze zich bewijzen als solide en betrouwbare bedrijven en versterken ze het beeld bij de klant van een partij die zich verantwoordelijk voelt voor het maatschappelijk belang. Het sluiten van een convenant wil bovendien niet zeggen dat alle partijen zich ook even actief inzetten om de gemaakte afspraken na te komen.

Hoewel convenanten een positieve invloed kunnen hebben op de vertrouwensrelatie tussen de partijen – omdat werkafspraken en doelstellingen concreet zijn vastgelegd en knooppunten daarop kunnen worden aangesproken – nemen ze niet alle argwaan weg. De geïnterviewde verzekeraars stellen dat een convenant er nooit voor kan zorgen dat verzekeraars en politie elkaar volledig zullen vertrouwen. Het vertrouwensprobleem zal immers nooit helemaal verdwijnen. Het is immanent aan de maatregelen die worden genomen om het probleem op te lossen. Weliswaar zijn de verzekeraars ervan overtuigd dat de politie voorzichtig omgaat met de gegeven informatie, maar minder vertrouwen hebben ze in de wijze waarop de politie de zaak afhandelt. Een belangrijke reden daarvoor is dat aangedragen bewijs in een bepaalde zaak openbaar kan worden of 'op straat' komt te liggen door een rechtszitting of een aangeboden transactie van de officier van justitie. 'Daar kan de politie weinig aan doen', zo vertellen verzekeraars en schade-experts, 'maar het heeft wel degelijk invloed op de verhoudingen tussen de partijen.' Het gaat zelfs zover dat schade-experts bekennen vaak 'halve informatie' te geven. Een respondent stelt dat het er meer om gaat 'wat er *niet* dan wat er *wel* wordt opgeschreven'. Dit geldt met name voor verzekeraars en schade-experts die de aansprakelijkheid van de vervoerder hebben verzekerd en hebben onderzocht. Het is vaak niet gunstig alle informatie te delen met de politie in een onderzoek. Zo

bestaat de kans dat er bewijzen worden gevonden voor de aansprakelijkheid van de vervoerder zelf.

Dat het onderling vertrouwen broos is, blijkt wel uit de traditionele beelden die de knooppunten nog steeds van elkaar hebben. Enerzijds meent de politie dat verzekeraars de schade uiteindelijk toch wel vergoeden. Doen zij dat niet direct, dan wel 'indirect door een verhoging van de premies'. Bovendien, zo is de mening van de respondenten van de politie, zal de verzekeringsbranche ook zelf meer verantwoordelijkheid moeten nemen om criminaliteitsschade in de wegtransportsector te voorkomen. In het rapport *Tegenhouden troef* (Politie, 2003, p. 52) noemt de politie bijvoorbeeld de mogelijkheid dat verzekeringsmaatschappijen in geval van schade niet uitkeren als de ondernemer niet heeft deelgenomen aan een erkend beveiligingsproject. Ook polisvoorwaarden, zo stelt het rapport, kunnen een belangrijk middel zijn, zoals premiekorting door verzekeraars bij het nemen van veiligheidsmaatregelen. Anderzijds stellen verzekeraars en schade-experts dat de politie te weinig capaciteit vrijmaakt en te weinig prioriteit geeft aan de bestrijding van criminaliteit ervan. Dergelijke kritiek over en weer is niet mals. Tegelijkertijd is ze ook niet nieuw. Belangrijker is dat de kritiek gevoed wordt door allerlei emoties en initiatieven die de uitkomst van de samenwerking net zo goed bepalen als de formele doelstellingen zoals die in convenanten zijn verwoord.

Toch mag je niet concluderen dat het veiligheidsprogramma transportcriminaliteit is mislukt of faalt. Vanuit de kant van verzekeraars en schade-experts wordt in positieve bewoordingen gesproken over de inzet en resultaten van het team 'Ladingdiefstallen' in Zuid-Nederland. Echter, om de dynamiek te begrijpen die voortvloeit uit de assemblage, moeten niet alleen de gepresenteerde resultaten, maar vooral de interacties worden meegenomen die in een assemblage een eigen werkelijkheidsconstituerende rol vervullen, een proces dat Tarde 'imitatie' noemt. Imitatie is volgens Tarde (1890, p. 17) de beweging waardoor iets wordt herhaald en zich verspreidt. Dit is altijd een wederkerig proces en geen rechtlijnig of monocausaal gebeuren. Dit betekent dat in de verspreiding allerlei nieuwe reeksen van imitatie zich vormen die elkaar kunnen kruisen, waardoor nieuwe relaties ontstaan die weer andere reeksen van imitaties voortbrengen. Eerder is al geconstateerd dat afspraken vooral worden gemaakt op basis van informele contacten met de juiste personen. Dit beeld wordt nog eens extra bevestigd door de manier

waarop actoren elkaar in vertrouwen nemen. Weliswaar voorzien de convenanten in een soepelere uitwisseling van gegevens, toch gelden er nog steeds allerlei formele beperkingen. De politie mag niet in alle gevallen informatie geven aan private partijen, en ook het gebruikmaken van informatie van private bedrijven is niet altijd toegestaan. Om deze problemen te omzeilen worden er 'onder tafel' en 'onderhands' gegevens aan elkaar doorgespeeld. Dit gebeurt, zo komt uit de interviews naar voren, door de toepassing van een bijzondere taal. Wanneer een rechercheur zegt: 'Ik heb last van mijn oren', weet een schade-expert dat de verdachte wordt afgeluisterd. Niet alleen de politie praat in een 'vreemde taal' – om een uitdrukking van Marcel Proust te gebruiken – ook schade-experts hanteren verbloemd taalgebruik om andere partijen te informeren zonder daarbij belangen te schaden of personen in een lastig pakket te brengen. Een van de geïnterviewden geeft hiervan het volgende voorbeeld. Vaak beschikken schade-experts over meer informatie dan zij in een zaak rapporteren. Zo komt het regelmatig voor dat er al zicht is op de dader voordat de politie dat heeft. Om een rechercheur op de hoogte te stellen van de identiteit van een dader wordt verteld: 'Persoon X mag niet op mijn verjaardag komen.' Deze manier van informatie-uitwisseling werkt alleen wanneer er reeds veel vertrouwen bestaat tussen de schade-expert en de rechercheur in kwestie. 'Elkaar kennen en vertrouwen', zo vult een respondent van de politie aan, 'is de basis om samen te werken.'

Delen van informatie

Op basis van convenanten tussen politie en verzekeraars vindt uitwisseling van informatie plaats wanneer er aangifte van een strafbaar feit is gedaan. Daarbij bepaalt de officier van justitie welke dossiers en welke informatie ter beschikking worden gesteld aan een verzekeraar. Informatie van verzekeraars kan de politie helpen in een strafrechtelijk financieel onderzoek. Verzekeraars wordt gevraagd serienummers te achterhalen of inlichtingen te verschaffen over de bezittingen van een verdacht persoon (wagens, huizen, boten enzovoort). Tegelijkertijd kan informatie van de politie over een lopend onderzoek door verzekeraars worden gebruikt in een civiele procedure. Het probleem van informatie-uitwisseling is dat je altijd iets van de ander terugverwacht. Die moeilijke evenwichts-

oefening komt nadrukkelijk naar voren uit de gesprekken met de betrokken actoren.

Hoe fraai alles ook lijkt geregeld, in de praktijk staan diverse zaken informatie-uitwisseling in de weg tussen politie en verzekeraars én tussen politie en schade-experts. In de eerste plaats valt de slechte registratie van wegtransportcriminaliteit op. De aangifte wordt opgenomen door een administratief medewerker of balie-medewerker van de politie. Deze personen beschikken vaak over onvoldoende kennis, beweren de geïnterviewde schade-experts en verzekeraars. 'Ze weten niet wat een chassisnummer is, een oplegger of een container. Het verschil tussen een zeilauto, kistenwagen of een container is niet terug te vinden in het proces-verbaal', zo merkt een respondent op. Daarnaast blijkt het onderbrengen van een delict in een bepaalde categorie problematisch te zijn. 'Een gestolen lading staat soms weggeschreven onder "lading", soms onder "inbraak" en een andere keer onder "sociale veiligheid".' Een respondent van een verzekeringsmaatschappij illustreert het feit dat aangiften worden opgenomen door mensen die niet goed op de hoogte zijn van de materie: 'Wanneer je zegt dat de naam van de auto "Max Laadvermogen" is, dan schrijven zij dat nog op ook.' Tegelijkertijd wijzen de respondenten op de consequenties van het gebrek aan capaciteit en de onvoldoende prioriteitstelling bij de politie. Het eerste leidt soms tot amateuristische taferelen. 'Dan wordt aan een chauffeur gevraagd of hij op een ander moment terug kan komen om de aangifte te laten opnemen. Dikwijls is dat onmogelijk omdat hij alweer op een ander transport zit in Europa.' Daarnaast verschuilt de politie zich vaak achter andere prioriteiten: 'Wegtransportcriminaliteit is nog steeds een blinde vlek.'

In de tweede plaats noemen respondenten het gebrek aan kennis en expertise bij de politie. 'Ze gaan een gevonden vrachtwagen in en houden precies de handvatten vast waaraan de daders ook de wagen zijn ingeklommen. Alle vingerafdrukken zijn dan verdwenen. Bovendien wordt niet nagekeken of het alarmsysteem nog werkt en of de originele sleutels zijn gebruikt.' Schade-experts beweren daarom deze handelingen zelf te verrichten. Een verklaring voor het gebrek aan kennis en expertise is volgens meerdere respondenten de omloop van functies binnen de politieorganisatie. Niet alleen medewerkers van verzekeraars, maar ook schade-experts blijven langer in dienst van een bedrijf of zijn langer werkzaam in dezelfde sector dan een gemiddelde politierechercheur. 'Experts en verzekeraars

worden steeds een stapje slimmer, terwijl een politieman na een paar jaar weer van team wisselt dat opnieuw moet beginnen.' De beschikbare kennis wordt daardoor onvoldoende gewaarborgd in de organisatie, beweren dezelfde respondenten. Een respondent merkt op: 'Het gaat hier om kennis vergaren en kennis bewaren. Vergaren lukt wel, bewaren is moeilijker. Vertrekt een persoon, dan neemt hij zijn kennis mee. Als dat nu een computer is dan koppel je de harde schijven aan elkaar. Maar helaas, zo werkt het niet bij mensen.' Dit beeld wordt nog eens bevestigd door een respondent van de politie. De politiecultuur blijkt in sterke mate afhankelijk van persoonlijke contacten om informatie te vergaren. Volgens hem werkt de politie met 'campingcontacten'. Het verzamelen van informatie gaat 'via via, meestal op basis van toevallige contacten die verstand hebben van een bepaald onderwerp'. Dit werkt op de korte termijn en in een regionale structuur, zo meent de respondent, maar op lange termijn heeft dit alleen maar nadelen.

In de derde plaats spelen gevoelens van angst een rol bij het delen van informatie met andere partijen. Private bedrijven laten concurrenten niet graag in de keuken kijken. 'Het werkt niet altijd in je voordeel alle informatie te delen.' Schade-experts hebben vooral te maken met de belangen van hun opdrachtgever. Alleen met toestemming van de verzekeraar mogen zij informatie uitwisselen. Vanwege financiële belangen in de wegtransportsector wordt hier nog wel eens van afgezien. Niet alleen ligt de prioriteit van een schade-expert bij zijn opdrachtgever – de informatie die de schade-expert rapporteert zal in lijn zijn met de opdracht zo veel mogelijk (financieel) voordeel voor de verzekeraar te behalen. Vanuit concurrentieafwegingen met andere verzekeraars kan een verzekeraar ook opdracht geven geen of niet alle informatie te verstrekken. 'De kunst is selectief te zijn met het delen van informatie', licht een expert toe. In werkelijkheid weten schade-experts vaak ook meer dan zij rapporteren. 'Dat is het spelletje dat wordt gespeeld', zegt een schade-expert. 'Iedereen is daarvan op de hoogte.'

Ook bij de politie bestaan er gevoelens van onzekerheid en terughoudendheid. Alleen blijken deze andere gronden te hebben. Enerzijds heeft de politie weinig zicht op de relaties tussen verzekeraars en schade-experts en de afspraken die tussen beide knooppunten worden gemaakt. Daardoor heeft een politieagent of rechercheur al snel het idee dat hij zich op glad ijs begeeft. Anderzijds hebben veel politiebeambten het gevoel in een 'glazen kooi' te leven, zo vertelt

een respondent. Handelingen van agenten en onderzoekers worden steeds nauwkeuriger bijgehouden in het politiesysteem. 'Het besef dat ze op hun vingers worden gekeken, leidt ertoe dat de politie eerder het zekere voor het onzekere neemt en minder informatie vrijgeeft.' Die terughoudendheid wordt nog versterkt door het containerbegrip 'privacygevoelige informatie'. Een respondent van een verzekeraar merkt op: 'Er wordt veel onder de noemer "privacy" geschaard, terwijl de gemiddelde politieman geen idee heeft wat de privacywetgeving inhoudt.'

De bijdrage van het bedrijfsleven aan de maatschappelijke veiligheid is niet alleen een technische kwestie, het leidt ook tot normatieve vragen over juridische verantwoordelijkheid en democratische controle op de organisatie en uitvoering van veiligheidszorg (Johnston en Shearing, 2003, p. 148; Wood, 2006). Uit de gesprekken komt naar voren dat de wettelijke noemer 'privacy' tegengestelde effecten genereert. Sommige politiebeambten zijn inhoudelijk niet op de hoogte van de privacywetgeving. Dikwijls volstaan zij met het antwoord: 'Sorry, door de privacywetgeving kan ik daar niets over zeggen.' Deze personen missen, in de woorden van enkele geïnterviewden, 'leef en creativiteit'. Andere politiebeambten begrijpen de problematiek wel, stelt een respondent. 'Er is namelijk wel degelijk informatie-uitwisseling mogelijk zonder daarbij gevoelige informatie naar buiten te brengen.' Het gevaar bij deze personen is dat ze soms te ver doorslaan in hun goedbedoelde pogingen. Het gaat om politiemensen die zo graag willen samenwerken dat zij zelfs gedetailleerde opsporingsinformatie vrijgeven. Schade-experts en verzekeraars suggereren dat zij hen 'in bescherming moeten nemen' om te voorkomen 'dat ze stukgaan'. Ten slotte zijn er politiemensen die het belang onderkennen van het delen van informatie met andere partijen. Tegelijkertijd willen deze personen zich houden aan de regels van de wet. 'Deze groep loopt dikwijls tegen de beperkingen aan van de privacywetgeving', zo concludeert een respondent.

Besluit

Het belang van Tardes werk voor de criminologie ligt, kort samengevat, in de gedachten over de wijze waarop sociale processen zich in de dagelijkse realiteit ontfouwen, met andere woorden: hoe de

kleinste variaties en transformaties van doen en zeggen de basis kunnen vormen van allerlei nieuwe sociaal-culturele velden. Hoewel op het gebied van de transportcriminaliteit meerdere officiële samenwerkingsovereenkomsten zijn afgesloten, nuanceren persoonlijke beelden, voorkeuren, frustraties en spanningen het idee dat de knooppunten gericht zijn op hetzelfde doel en dezelfde belangen nastreven. Uit de interviews komt naar voren dat vertrouwen en angst op elkaar ingrijpen en elkaar versterken. De informatie-uitwisseling blijkt sterker afhankelijk van informele contacten dan van formele afspraken hierover. Binnen de officiële taal van de samenwerking ontstaat een 'vreemde taal' – een eigen manier van spreken ('rock & rollen', 'campingcontacten', 'uitnodiging verjaardag') – waarbij allerlei mechanismen ('brandjes', 'proefaankopen') worden uitgevonden die andere knooppunten tot actie moeten dwingen. De verklaring voor deze resultaten moet worden gezocht in de steeds veranderende relaties tussen de actoren. Wanneer je de aandacht focust op de relaties tussen actoren, komen andere zaken aan het licht over de aard van de samenwerking tussen publiek en privé.

Door onvoldoende recht te doen aan de betekenis die actoren geven aan hun handelingen en aan elkaars gevoeligheden, lijdt het perspectief van *nodal governance* nog te veel aan determinisme en reductionisme. In zekere zin gaat het uit van een op lineaire logica berustend, rechtlijnig monocausaal verband, oftewel het idee dat knooppunten zich engageren wanneer zij met elkaar onderhandelen over wat ze doen en niet doen, en het gebruik dat ze maken van de door hen gecreëerde middelen ('convenanten') en structuren ('projectteam', 'overlegplatforms'). In werkelijkheid dragen allerlei omstandigheden ertoe bij dat een samenwerkingsverband op drift raakt, wat inhoudt dat een bestaand veld van ordeningen wordt opengebroken en richtingen opgaat die niet formeel zijn vastgelegd of wettelijk zijn geregeld. Zo bezien is een assemblage altijd een complex en uiterst dynamisch proces, dat bovendien slechts denkbaar is tegen de achtergrond van een oneindige beweeglijkheid van de sociale werkelijkheid. Uiteindelijk stelt dit ons voor de uitdaging te onderzoeken '*wat er gebeurt*' zonder dit bij voorbaat te reduceren tot collectieve structuren of vaste ordeningen. Zoals Tarde (1898, p. 27-28) het de durkheimianen ruim honderd jaar geleden al fijntjes uitlegde: 'Het collectieve karakter is het product en niet de producent van ontelbare individuele karakters.'

Literatuur

Bayley, D., C.D. Shearing

The new structure of policing: description, conceptualization and research agenda

Washington, National Institute of Justice, 2001

Burris, S.C.

Governance, microgovernance and health

Temple Law Review, jrg. 77, 2004, p. 335-358

Deleuze, G., F. Guattari

A thousand plateaus. Capitalism and schizophrenia

Minneapolis, University of Minnesota Press, 1987

European Parliament

Organised theft of commercial vehicles and their loads in the European Union

Brussel, 2007 (www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=EN; bezoekdatum: 9 januari 2009)

Garland, D.

The culture of control. Crime and social order in contemporary society

Chicago, Chicago University Press, 2001

Johnston, L., C.D. Shearing

Governing security. Explorations in policing and security

Londen/New York, Routledge, 2003

KLPD

Criminaliteitsanalyse van ladingdiefstallen in de wegtransportsector, 1e kwartaal 2008

Driebergen, KLPD/Dienst Nationale Recherche, 2008

Kuppens, J., E. de Vries Robbé e.a.

Zware jongens op de weg. Een onderzoek naar georganiseerde diefstal in de wegtransportsector
Arnhem, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, 2006

Latour, B.

Reassembling the social. An introduction to actor-network-theory

New York, Oxford University Press, 2007

Raad van Hoofdcommissarissen

Tegenhouden troef. Een nadere verkenning van tegenhouden als alternatieve strategie van misdaadbestrijding

Tilburg, 2003, www.politie.nl/Images/Landelijk/tegenhouden-troef_tcm31-66185.pdf

Scholte, R.

Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten

In: H. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008, p. 223-241

Schuilenburg, M.

Het ontregelend doorzicht van assemblages. Een andere blik op het veiligheidsvraagstuk

Open. Cahier over kunst en het publieke domein, nr. 15, 2008a, p. 18-35

Schuilenburg, M.

Een gecontroleerde vrijheid. Neoliberalisme, veiligheid en verzekeringen

In: R. Brouwer en T. Bakker (red.), *Liberticide. Kritische reflecties op het neoliberalisme*, Utrecht, IJzer, 2008b, p. 74-92

Schuilenburg, M.

Assemblages

In: E. Romein, M. Schuilenburg e.a. (red.), *Deleuze compendium*, Amsterdam, Boom, 2009

Tarde, G.

The laws of imitation

Massachusetts, Gloucester, 1962 [1890]

Tarde, G.

Social laws. An outline of sociology

Kitchener, Ontario, Batoche Books, 2000 [1898]

Terpstra, J., R. Kouwenhoven

Samenwerken en netwerken in de lokale veiligheidszorg

Zeist, Uitgeverij Kerckebosch, 2004

Wood, J.

Research innovations in the field of security: a nodal governance view

In: J. Wood en B. Dupont (red.), *Democracy, society and the governance of security*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 217-240

Dingen veranderen en blijven gelijk

*A.B. Hoogenboom**

'Nichts Neues, aber Zusammensetzung des längst Bekannten' (Miltenburg en Bakker, 2007)

De recente aandacht voor 'nodal security', 'nodal governance', nodale orde en 'horizontalisering' van toezicht, controle, handhaving en opsporing lijkt te wijzen op min of meer grote veranderingen (Boutellier, 2007; Wood en Shearing, 2007). Er wordt veel geschreven over het feit dat de politie nog slechts een van de organisaties is in complexe horizontale veiligheidsnetwerken waarin (semi)publieke diensten, bestuurlijke toezichhouders en private organisaties toezicht, controle, handhaving en opsporing uitoefenen. Er zijn zelfs auteurs die deze lijn doortrekken en voorspellen dat wij getuige zullen zijn van de verdwijning van het publieke politiestelsel en de opkomst van een 'politie- of veiligheidsarchitectuur', die wezenlijk anders zal zijn. Bayley en Shearing (1996): 'Future generations will look back on our era as a time when one system of policing ended and another took its place.'¹ McLaughlin en Murji (1995) schrijven over 'the end of public policing'.

Ik wil in mijn bijdrage vier argumenten inbrengen in deze discussie. In de eerste plaats werk ik het begrip chronocentrisme uit (Rock, 2005). Dit verwijst naar 'verslaving' van wetenschappers (en beleidsmakers) aan het allernieuwste concept. Dat wordt de maat der dingen. Voor zolang het duurt.

In de tweede plaats wijs ik op het feit dat er veel meer continuïteit in de uitoefening van de publieke politiezorg bestaat dan de verander-

* Prof. dr. Bob Hoogenboom is hoogleraar Politiestudies en Veiligheidsvraagstukken aan de Vrije Universiteit Amsterdam en hoogleraar Forensic Business Studies aan Nyenrode.

1 In ditzelfde artikel ook deze quote: 'In the past 30 years the state's monopoly on policing has been broken by the creation of a host of private community-based agencies that prevent crime, deter criminality, catch law breakers, investigate offenses, and stop conflict.'

taal lijkt te suggereren. De klassieke taken van de publieke politie: ordehandhaving, opsporing van strafbare feiten en hulpverlening zijn – en blijven – wezenlijk. En veranderen niet. Ook de toenemende aandacht daarbinnen voor informatiegestuurde politie is nieuw noch aan sleet onderhevig.

In de derde plaats is de ‘ontdekking’ van het feit dat vele tientallen (semi)publieke en private organisaties ‘politieachtige’ taken vervullen en dat de politiefunctie wordt uitgeoefend door vele organisaties in veiligheidsnetwerken, niet nieuw. Bestuurlijk toezicht dateert van kort na de eeuwwisseling, te weten de wisseling van de negentiende naar de twintigste eeuw. Hetzelfde geldt voor de private veiligheidsindustrie. Na de Tweede Wereldoorlog met de uitbouw van de verzorgingsstaat komt het bestuurlijke toezicht tot grote bloei. De FIOD is niet vorig jaar onderdeel geworden van ‘veiligheidsnetwerken’, maar is in 1946 opgericht. In de jaren negentig en vandaag werkt de FIOD in een ‘netwerkverband’ met de reguliere politie. En ver daarvoor bestonden samenwerkingsrelaties. Het eerste private veiligheidsbedrijf wordt in 1902 opgericht.

In de vierde plaats formuleer ik kritiek op het ‘horizontale denken’ over veiligheid dat zich (te) weinig rekenschap geeft van theoretische en empirische inzichten over de fundamentele verschillen in functies, taken, verantwoordelijkheden, belangen, juridische raamwerken en culturen tussen de organisaties in de veiligheidsnetwerken. Het veronderstelde egalitaire karakter van netwerken behoeft bijstelling.

Chronocentrisme: verslaafd aan het nieuwe

De Britse socioloog Paul Rock (2005) analyseert de wijze waarop in de criminologie wordt geciteerd. Volgens hem is sprake van *chronocentrisme*: ‘the doctrine that what is current must somehow be superior to what went on before, that ideas, scholars and scholarship inevitably become stale and discredited over time’. Reiner (2007) spreekt in dit verband over ‘neophilia’: de voorkeur voor het nieuwe, grote veranderingsgezindheid en vernieuwingsdrang.

Wetenschappers zijn ‘verslaafd’ aan het nieuwe. Een nieuw thema, een nieuw concept of een auteur die plotseling in de ‘mode’ is. Niet de inhoud bepaalt altijd wat de maat van het debat is, maar het ‘nieuwe’, datgene wat chronologisch het laatst in ‘de markt’ is gezet.

Dit 'nieuwe' wordt uitvoerig geciteerd. Te uitvoerig. Bestaande theoretische inzichten, klassieke empirische studies en polemieken in voorbije jaren worden weggedrukt in het taalkundige geweld van 'het nieuwe'.

Volgens Rock ontwikkelt de criminologie zich in een serie van 'fits, being marked by radical discontinuities; a recurrence of new beginnings; and a quest for the seemingly distinctive'. Een vergelijking met 'modes and fashions' in de mode, de bedrijfs- en managementkunde of architectuur dringt zich op. Nieuwe producten, kennis en dominante visies binnen een vakgebied komen en gaan. Ideeën hebben een beperkte levenscyclus: zij zijn er ineens, raken in de mode, worden een tijdje *salonfähig* en verdwijnen dan weer. Om na verloop van tijd weer gerecycled terug te keren.

De *éminence grise* van het politieonderzoek, de Brit Robert Reiner, maakt een onderscheid tussen 'fictional and factual policing'. Op het niveau van de beleidsteksten is sprake van 'a manic pace of change', in de praktijk is sprake van veel meer continuïteit in de politiezorg dan veelal wordt verondersteld (Hoogenboom, 2008). Things change and stay the same (Marx, 2008).²

Ook in Nederland wordt hierop gewezen. Van der Vijver (2007) kijkt meewarig naar de vele 'veranderingen'. Bij de opening van het academische jaar blikt hij terug op zijn eerste jaar op de toenmalige politieopleiding: het Rijksinstituut tot opleiding voor Hogere Politieambtenaren. 'De problemen (in de politiepraktijk) (...) WW dilemma's en vragen waarmee de huidige lichten studenten worden geconfronteerd lijken sterk op mijn ervaringen van destijds (...) overigens blijft dan wel de vraag of er echt iets is veranderd (...) in veel opzichten lijkt er weinig nieuws onder de zon', aldus Van der Vijver. Hij ziet wel de 'grote vernieuwingsdrang' en de 'vernieuwingsterminologie' (*intelligence led policing, reassurance policing*, probleemgericht werken, nodale politie, *zero tolerance*, tegenhouden en de kerntakendiscussie), maar 'in de praktijk blijkt het gewoonlijk vaak nauwelijks om meer te gaan dan metaforenmanagement en de jacht op de volgende paradigmashift' (Van der Vijver, 2007).

2 Comment made by Gary T. Marx during a public conference on *Windows Into the Soul: Surveillance and Society in an Age of High Technology* at Harvey Mudd College, Claremont, California on March 27-29, 2008, as part of the Hixon-Riggs Forum on Science, Technology and Society (not published).

Continuïteiten

Politiezorg is vanaf het begin van de negentiende eeuw (in Groot-Brittannië) en later in Nederland tot aan vandaag niet wezenlijk veranderd. De openbare-ordehandhaving tijdens de werkstakingen aan het begin van de twintigste eeuw in Rotterdam verschilt niet echt van die tijdens de krakersrellen in de jaren tachtig, of het ME-optreden bij voetbalwedstrijden vandaag de dag. In de geschiedschrijving van de Nederlandse politie (Fijnaut, 2007) kunnen we nalezen welke rol de politie heeft gespeeld in sociaal-economische en politieke conflicten. Er is weinig veranderd aan de wijze waarop de dagelijkse politiezorg wordt uitgeoefend door surveillance, noodhulp, hulpverlening (doorverwijzen) of lokale wijkzorg. Vanaf 1895 werden in de grote steden wijkposten ingevoerd. Onderzoeken naar moord en doodslag kennen verhoren, buurtonderzoeken en sporenonderzoek. Toen en nu. In onderzoeken naar criminele bendes – toen en nu – wordt gebruikgemaakt van een combinatie van observaties, informanten en getuigenverhoren. Natuurlijk zijn er technologische veranderingen geweest, maar in de kern veranderen de functie en de wijze van uitvoering van de publieke politie niet. Sinds het midden van de negentiende eeuw is de politie in westerse samenlevingen betrokken bij de jeugdproblematiek in uitgaansgebieden van de grote steden. Toen en nu. Dat gebeurde in Engeland tijdens feesten en kermissen en op vrijdagavond als arbeiders hun weekloon omzetten in alcohol. Dat gebeurde in de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw wanneer de jeugd van dorpen in het Westland of in de Hoekse Waard elkaar te lijf ging. Traditioneel ook was gedurende decennia de kerstboomverbranding in Den Haag rondom oud en nieuw problematisch. Ordehandhaving en jeugdproblematiek zijn ook nu een van de aandachtspunten op pleinen waar Marokkaanse jongeren het gezag tarten. Dit is van alle tijden en kent geen onderscheid naar huidskleur, religies of land van herkomst. Wel structureel is de constante inzet van de politie.

Er is deze dagen veel aandacht voor *intelligence* (informatiegestuurde politiezorg, Nationaal Intelligence Model binnen de politie) en ook wordt een relatie gelegd tussen de kwaliteit van de informatie en ‘nodale strategieën’. Alsof informatie niet altijd de kern is geweest van politiezorg. De eerste politieke inlichtingendienst binnen de politie (onderdeel van de Rivierpolitie) wordt opgericht

in 1912 en de leiding paste informatiegestuurde politiezorg toe door het bijwonen van politieke vergaderingen van socialisten en vakbonden (Hoogenboom, 1985). Ook waren er ‘knooppunten’ met de toenmalige militaire inlichtingendienst GSII, het bedrijfsleven (Philips, de Bataafse Petroleum Maatschappij en tientallen andere), buitenlandse korpsen en inlichtingendiensten en intern binnen het korps met de recherche.

De Rivierpolitie stond daarmee in een inlichtingentraditie die teruggaat tot de Franse Revolutie en de opbouw van het Napoleonistische gezag. De Franse minister van Politie onder Napoleon en daarna de Koning – over continuïteit gesproken – Joseph Fouché, wordt beschouwd als de architect van de moderne politie. Hij schrijft in zijn memoires dat in de roerige jaren van de Franse Revolutie en de machtsgreep van Napoleon er ergens in Parijs drie mensen met elkaar praatten, een daarvan als informant werkte, en hij 's morgens een rapport op zijn bureau had. Dit nu lijkt wat te veel van het goede, maar het geeft wel aan dat informatiegedreven politiezorg niet iets is van de laatste jaren is. Vanaf de Franse tijd is sprake van het vergaren van informatie door de politie. Dat gebeurde lokaal en nationaal, en sinds de recherches van de grote steden vanaf 1900 ook netwerken gingen opbouwen in Europese hoofdsteden ook internationaal.

De publieke politiefunctie kent vele continuïteiten. Ook wijzen sommige ontwikkelingen bepaald niet op een ‘verwaarlozing’ door de Staat van het overheidsmonopolie: de groei van de KMar (1993 2200 fte, nu 6800 fte), de regionalisering van het bestel in 1993, de oprichting van een Nationale Recherche, de verdriedubbeling in personeel van de AIVD, het wetsvoorstel nationale politie en het ontzien van de politie bij recente bezuinigingen.

De ‘ontdekking’ van andere ‘politie’ en ‘netwerken’

De discussie over de politiefunctie die fragmenteert, heeft – ondanks de ‘ontdekking’ daarvan recent in de literatuur – een wetenschappelijke basis van decennia, soms een eeuw. Er is op theoretisch en empirisch niveau over geschreven, zowel in Nederland als in andere landen.

Ponsaers (1983) schrijft over bestuurlijk toezicht in België in zijn boek over de arbeidsinspectie. Hij ontwikkelt een theoretisch kader voor

het functioneren van inspecties. Hierin ligt nadruk op de anticipatie van de Arbeidsinspectie op onderliggende bestuurlijke belangen, die weer worden beïnvloed door economische belangen (bijvoorbeeld werkgelegenheid). Inspecties en bestuurlijk toezicht, nu 'ontdekt' in het onderzoek, hebben een lange geschiedenis en zijn in het wetenschappelijk onderzoek onderwerp van studie geweest. En, er is theorie ontwikkeld. Dat gebeurt deze dagen mondjesmaat. Ook wordt niet echt teruggegrepen op deze bronnen. Er ligt een dikke laag stof overheen. Dat geldt ook voor de volgende bronnen.

Van Reenen (1985) beschrijft en analyseert de opkomst en functie van bestuurlijk toezicht vanaf het begin van de twintigste eeuw. Na de Tweede Wereldoorlog wordt in de verzorgingsstaat dit bestuurlijke toezicht stelselmatig op- en uitgebouwd. Politiezorg binnen het welzijnscomplex verschilt wezenlijk van reguliere politiezorg. Toezicht en handhaving zijn geen doel op zich, maar vormen een van de instrumenten waarmee het bestuur beleid voert. Bestuurlijke belangen werken door in de prioriteitstelling van toezichthouders, de keuze voor sancties (veelal niet strafrechtelijk) of gedogen. Van Reenen ontwikkelt een theoretisch kader waarin de 'politiefunctie' van het bestuur, de inspecties en het bestuurlijk toezicht een andere is dan die van de politie. Van Reenen voorspelt de teloorgang van het traditionele politiebestedel en de verdere uitbreiding van bestuurlijk toezicht door inspecties, toezichthouders en bijzondere opsporingsdiensten.

Fijnaut (1985) schrijft hierover twee artikelen. Hij buigt zich over de toekomst van de politie en is het absoluut niet eens met Van Reenen. Zijn artikelen zijn een polemisch antwoord op Van Reenen en vormen een alternatieve visie op de toekomst van de politie. Fijnaut voorspelt dat wij getuige zullen zijn van het ontstaan van een gedifferentieerd regulier politieapparaat waarin bijzondere en particuliere politiediensten in vergaande mate worden geïntegreerd. De netwerkgedachte – zij het in andere bewoordingen – vinden we hier verwoord. De visie van Fijnaut is op theoretisch niveau ingebed in de politieke functie van de politie, die is uitgewerkt in zijn proefschrift *Opdat de macht een toevlucht zij?*

In 1993 promoveert Buruma op een proefschrift waarin hij wijst op de opkomst en functie van bestuurlijk toezicht en handhaving van sociaaleconomische wetgeving. Net als Van Reenen eerder wordt ook hier gewezen op het feit dat toezicht en handhaving – naast de politie – wordt uitgevoerd door een groot aantal bestuurlijke

diensten. En, ook Buruma kadert het bestuurlijke toezicht op theoretisch niveau in de functies van de sociaaleconomische wetgeving. Regulering staat hierin centraal, niet strafrechtelijke handhaving. Het bestuurlijke toezicht kent andere doelstellingen en daaruit volgt ook een andere handhavingstijl: stimuleren, overreden, onderhandelen, (dreigen met) boetes en pas helemaal aan het einde: strafrechtelijke handhaving.

Jones en Newburn (2002) wijzen met een zekere ironie op het feit dat bestuurlijk toezicht door 'regulatory and investigative bodies attached to national and local governments have been undertaking "policing" activities for over a century'. Omdat 'politie' in de criminologie en het politieonderzoek vrijwel synoniem zijn voor de publieke politieorganisatie lijkt nu sprake van een grote verandering. Niets is minder waar.

Over private veiligheid wordt vanaf 1980 stelselmatig geschreven door Shearing en Stenning, die als pioniers kunnen worden bestempeld. Fijnaut (1985) en Hoogenboom (1987, 1991, 1994) bouwen hierop voort. Maar particuliere beveiliging is zelfs geen 'ontdekking' van de jaren tachtig. Er is relatief veel historisch onderzoek over de rol van particuliere beveiliging, particuliere recherche en particulier inlichtingenwerk in de negentiende en begin twintigste eeuw in de Verenigde Staten. Alan Pinkerton, die in 1854 een particulier beveiligingsbedrijf met de gelijknamige naam oprichtte, werd in de burgeroorlog (1860-1864) ingehuurd door president Lincoln om politiek inlichtingenwerk te doen. Pinkerton beschikte, in tegenstelling tot de Amerikaanse overheid, niet over een landelijk dekkend netwerk van politieorganisaties. Pinkerton had zijn sporen verdiend door het oplossen van verscheidene treinovervallen en het opsporen van de daders. Aan het einde van de negentiende eeuw en ook in de arbeidsconflicten aan het begin van de twintigste eeuw worden privédetectives ingezet om stakingen te breken, stakingsleiders in diskrediet te brengen en te infiltreren in de arbeidersbeweging. Er zijn in Nederland historische studies over de mijnpolitie in Limburg en bedrijfsbeveiligingsdiensten als die van Philips in de jaren twintig en dertig (Hoogenboom, 1991). Na de Tweede Wereldoorlog is Nederland een broeinest van particuliere inlichtingenvergaring door het bedrijfsleven uit angst voor het communisme (De Graaff en Wiebes, 1992).

Deze literatuur is in theoretisch opzicht rijker door de ontwikkeling van concepten als *loss prevention* en *private justice*. Het eerste

wijst op een 'politiefunctie' die wezenlijk verschilt van de publieke politiefunctie. Commerciële belangen bepalen veelal de definitie van 'criminaliteit', de vraag of iets wel of niet wordt aangepakt, en de wijze van afhandeling (Shearing en Stenning, 1983). Veel vormen van interne criminaliteit worden door beveiligingsbedrijven en particuliere onderzoeksbureaus onderzocht en tussen de 70 en 90% wordt intern afgehandeld: ontslag, demotie, aanpassing verzekeringsclaim, gouden handdruk, terugbetalingsregelingen. Politie en justitie worden links en rechts gepasseerd. Conflictbeslechting vindt deels plaats door middel van het (straf)recht en grotendeels in *private justice*-arrangementen.

Hoogenboom (1994) promoveert op *Het politiecomplex. Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*. Zijn uitgangspunt is de voorspelling van Fijnaut. Hoogenboom beschrijft de justitiële beleidswens om de samenwerking tussen de drie 'verschillende' vormen van politiezorg te intensiveren. Een onderscheid wordt gemaakt tussen drie dimensies van samenwerking: consultatie (informatie-uitwisseling), coördinatie (afstemming en verdeling van taken) en coöperatie (multidisciplinaire aanpak/teams). De conclusie is dat weliswaar sprake is van een beleidswens en een zekere verdieping van de samenwerking, maar in belangrijke mate functioneren politie/justitie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche in 'multiple realities'. Bestuurlijke, commerciële en strafrechtelijke belangen staan in veel gevallen haaks op elkaar. Het bestuur en het bedrijfsleven vertonen in voorkomende gevallen 'strategisch ontwijkingsgedrag'. De raakvlakken tussen de drie 'politiesystemen' zijn niet zo groot. Ondanks dat sprake is van een zekere 'netwerkvorming', wordt op theoretisch niveau uitgewerkt dat doelstellingen, belangen, handavingsstijlen en culturen verschillen. Deze werken door in de 'netwerken' en begrenzen deze ook.

Netwerken en grensvervagingen

In de bestuurskundige literatuur vanaf midden jaren tachtig wordt uitgebreid – zowel op theoretisch als empirisch niveau – geschre-

ven over netwerken in het openbare bestuur en de veronderstelde interpenetratie van organisaties, zowel publiek als privaat.³

In theoretisch en empirisch opzicht is deze literatuur veel rijker dan de huidige 'netwerктаal', omdat wordt gewezen op de fundamentele belangentegenstellingen in beleidsnetwerken. Er is per definitie sprake van verschillende taakstellingen, verschillende verantwoordelijkheden, verschillende juridische kaders en daaruit voortvloeiende bevoegdheden. En bovendien is sprake van verschillende culturen. Dit geldt voor veel beleidsterreinen, maar zeker ook voor 'veiligheid'.

De huidige netwerктаal in de veiligheidszorg gaat in belangrijke mate voorbij aan deze netwerkcomplexiteit (Boutellier, 2007).

Het veronderstelde egalitaire karakter in horizontale veiligheidsnetwerken is oppervlakkig doordat voorbij wordt gegaan aan deze inherente spanningen in veiligheidsnetwerken.

Deze grenservingen tussen organisaties – nu prominent op de agenda door de netwerkbenadering en het nodale denken – wordt centraal gesteld door Marx (1987) in zijn artikel over de 'interweaving' van publieke en private opsporing. Dus niet alleen de 'netwerkgedachte' is niet nieuw, maar ook wordt in de huidige euforie voorbijgegaan aan de schaduwzijden van vergaande grenservingen en te intieme samenwerking in veiligheidsnetwerken. Naast de horizontale 'euforie' – en veronderstelde noodzaak van vergaande samenwerking – wordt de rechtsstaatsdimensie (sturing, controleerbaarheid, mensenrechten) even 'vergeten' in de chronologische vreugdevuren.

Vergeten netwerkempirie

Jones en Newburn (2002), Rock (2005) en Reiner (2007) wijzen op de recycling van concepten, en de gelijktijdige *theoretische verarming* van het onderzoek.

3 Bovens, 't Hart e.a. (2007) geven een goed overzicht van de theoretische en empirische kennis over netwerken. Concepten als macht in het openbaar bestuur, bureaupolitiek, onzichtbare macht, conflicten binnen en tussen organisaties en coördinatie als machtsvraagstuk wijzen op de tegenstrijdige complexiteit van netwerken. *Nodal governance* als concept wordt in de bestuurskunde met andere begrippen in de jaren tachtig reeds doordacht en toegepast. Opnieuw is de wetenschappelijke diepgang groter dan de huidige horizontale taal.

We kunnen dit recyclingargument nog wat verder oprekken door te wijzen op de beginfase van multidisciplinaire samenwerking tussen inspecties, douane, sociale dienst en politie in de jaren tachtig van de vorige eeuw in de Waalhaven in Rotterdam.

Wat we nu het horizontale sturingsmodel van veiligheid noemen, wordt feitelijk ingezet in 1985 met de publicatie van het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit*. Vanaf dit moment wijst de Staat op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven. En heeft dat consequent gedaan in de decennia daarna. Op rudimentair niveau ontstaat in 1985 wat we nu de netwerkgedachte of horizontalisering van veiligheid noemen. En deze gedachte wordt op een hoger niveau gebracht in de jaren negentig door de concepten *integrale veiligheid*, *ketensamenwerking*, *publiek-private samenwerking* en de noodzaak 'win-winsituaties' te creëren. Deze dagen wordt gesproken over programmasturing. Het zijn variaties op een thema. Dezelfde doelstellingen worden steeds opnieuw ingepakt en voorzien van nieuwe etiketten. Dit gebeurt vanaf 1985 stelselmatig, maar (in)formele vormen van samenwerking tussen 'netwerkpartners' zijn van alle tijden. Deze dagen vinden we dit streven opnieuw verwoord in de oprichting van Veiligheidshuizen, de inrichting van proeftuinen (hennep) en de ontwikkelingen rondom Veiligheidsregio's. Dit zijn ieder voor zich projecten die bedoeld zijn om de samenwerking tussen partners te intensiveren. Keer op keer wordt gezocht naar de inrichting van samenwerking buiten de sterk gebureaucratiseerde en verkokerde organisaties.

Vergeten politie-empirie

De nodale oriëntatie binnen de politie is in zeker opzicht een recycling van bestaande concepten die dateren van het begin van de jaren negentig. In het rapport *Politie In Ontwikkeling* (2005) wordt gewezen op de noodzaak aan informatie-uitwisseling binnen de politie en tussen de politie en relevante derden.

De nodale oriëntatie kan niet worden ontwikkeld zonder een kwalitatief hoge informatieorganisatie. In PIO wordt gesteld: 'De politieorganisatie deelt kennis en informatie binnen de eigen organisatie tussen alle onderdelen, zoals regionale korpsen en landelijke diensten, en in internationale verbanden. Informatie moet binnen de eigen organisatie zoveel mogelijk een neutraal productiegoed

worden ten gunste van de effectiviteit van het gehele primaire proces.' Dit gaat in feite terug naar de invoering van het *kwaliteitsmodel (INK)* vanaf 1995. Hierdoor is een procesgerichtheid binnen de politie tot stand gebracht en begint een proces van uniformering en standaardisering. Door het *Abrio-programma* wordt dit verder gestimuleerd voor informatieprocessen, en informatieproducten in het bijzonder. Mede hierdoor vindt het concept *intelligence led policing* – later informatiegestuurde politiezorg – een vruchtbare bodem. De politie gaat zich in de tweede helft van de jaren negentig tot en met nu meer richten op verbetering van de kwaliteit van informatieprocessen. De informatiegrondslag van de 'nodale oriëntatie' heeft een langere voorgeschiedenis en de essentie ervan wordt in verschillende bewoordingen al langer verwoord.

Onderdeel van de nodale oriëntatie is het idee om op basis van een tijdige en kwalitatief hoogwaardige informatie te interveniëren op knooppunten. In feite beogen interventiestrategieën als de 'korte klap' in de opsporing en 'tegenhouden' hetzelfde.

Horizontale oppervlakkigheid en nut van chronocentrisme

De nodale verandertaal suggereert vernieuwingen in de uitoefening van de politiefunctie. Dit kan worden verklaard met behulp van denkbepelden over chronocentrisme. De taal is tijdelijk veranderd en feitelijk verandert de praktijk niet veel. De nodale taal is dan ook een 'Zusammensetzung des längst Bekannten' (Miltenburg en Bakker, 2007), maar dan in andere en nieuwe – voor velen ook schijnbaar aantrekkelijke – bewoordingen. Niet alleen is de taal niet nieuw, maar ook is sprake van een gelijktijdige theoretische verarming doordat gebruik wordt gemaakt van abstracties (*space of flows*, *nodes*, *mutual mentalities*, stromen, knooppunten, institutionele netwerken enzovoort). Dit in combinatie met het vrijwel negeren van theoretische kaders over de functie van de politie, de functie van bestuurlijk toezicht, de functie van commerciële veiligheidszorg en de bestuurskunde-inzichten uit de jaren tachtig over netwerktheorieën maakt de nodale taal ijl. Theorie en empirie zijn (te) veel buitengesloten.

Tot slot een opmerking over het nut van nieuwe taal, niet zozeer voor de wetenschap, maar voor de praktijk. Kevin Haggerty (mede-auteur van *Policing the risk society*, 1996) hield in november 2008 een

inleiding voor de School voor Politieleiderschap over *intelligence led policing* en de functie van de politie in de complexe netwerk-samenleving. Haggerty constateert voor Canada, waar hij woont en werkt, eenzelfde conceptenbuiteling als in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, België en Nederland. Haggerty wees in de discussie op de positieve kanten hiervan. Hij sprak over een 'motivational strategy': keer op keer wordt een nieuw concept gebruikt om de organisatie (of de cultuur) te inspireren, te motiveren en te stimuleren. Dit lijkt plausibel en zou de opeenvolging van begrippen over informatiegestuurde politiezorg kunnen verklaren en zeker ook de verschillende begrippen om samenwerking tussen organisaties te verbeteren. Van *Samenleving en criminaliteit* in 1985, via de nodale oriëntatie in 2005-2007, naar programmasturing en proeftuinen nu.

Conclusie

Jones en Newburn (2002) zetten vraagtekens bij de grote verhalen die worden verteld over transformatie in de politiezorg: 'First, in our view, much current criminology tends to exaggerate the degree of change, and underplay the extent of continuity, in seeking to explain the transformations taking place in contemporary policing systems.' Zij vinden het begrijpelijk dat onderzoekers zich richten op wat nieuw is (of lijkt). En ook zien Jones en Newburn wel dat binnen de publieke politie zich veranderingen voordoen en dat buiten de staat private veiligheidszorg opgang doet, maar 'it is easy to exaggerate the extent of changes, either by failing to recognize the consistencies and continuities that exist, or by misrepresenting, what it is supposed used to exist, or by the mythical "public monopoly" in policing'.

Mijn conclusie is dan ook dat onder de verandertaal veel continuïteit bestaat in de uitoefening van de publieke politiezorg. Een tweede conclusie luidt dat de 'ontdekking' van veel nieuwe organisaties in veiligheidsnetwerken een lange wetenschappelijke traditie kent waarbij weinig wordt aangesloten. Hier is sprake van chronocentrisme of neophilia: de nieuwe taal drukt gefundeerde kennis naar achteren. Een deel van de nodale taal is daardoor ijl.

Dit alles neemt niet weg dat het begrip nodaal wel degelijk een functie heeft. In de eerste plaats werkt het als een 'motivational strategy' voor de praktijk. Het geeft een impuls aan veranderingen.

Het lijkt erop of nieuwe begrippen voor lopende processen werken als katalysatoren.

In de tweede plaats is het begrip nodaal van wezenlijk belang in de wetenschap omdat het ons 'dwingt' om vragen te stellen over het feit dat toezicht, controle, handhaving en opsporing meer en meer worden uitgevoerd in multidisciplinaire processen. De traditionele onderzoeksobjecten (politie, bijzondere opsporingsdiensten, toezichthouders en particuliere organisaties) voldoen niet meer. Op Schiphol, in de Rotterdamse havens, in de werking van interventieteams in Rotterdam, in het functioneren van de veiligheidsregio's en de Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit en de netwerken die zijn ontstaan in de aanpak van verzekeringsfraude (zie de bijdrage van Schuilenburg, Coenraads en Van Calster elders in dit nummer), geven aan dat steeds meer sprake is van hybride structuren en processen. De grenzen tussen bestuur en justitie, tussen bestuurlijk toezicht en strafrechtelijke opsporing en tussen publiek en privaat zijn aan het vervagen. De recente aandacht voor nodaal – ondanks mijn kritiek – is dan ook belangrijk omdat het opnieuw de vinger legt op een proces dat is ingezet in 1985: de politie is 'slechts' een van de organisaties in veiligheidsnetwerken. Via medeverantwoordelijkheid van het maatschappelijk middenveld, publiek-private samenwerking, ketensamenwerking en nu nodale netwerken krijgen we steeds meer aandacht voor de toenemende verwevenheid van vele verschillende organisaties. Dat de publieke politie hierin 'verdwijnt', lijkt geenszins het geval (Hoogenboom, 2009). Deze toenemende verwevenheid en de vraag hoe de verschillende 'politie-systemen' zich tot elkaar verhouden, zijn voor mij een van de belangrijkste onderzoeksthema's voor de toekomst. Het is te danken aan de nodale taal dat we hier geleidelijk meer aandacht voor krijgen.

Literatuur

Bayley, D., C.D. Shearing

The future of policing
Law and Society Review, jrg. 30,
nr. 3, 1996, p. 585-606

Boutellier, H.

*Nodale orde: veiligheid
en burgerschap in een
netwerksamenleving*
Amsterdam, Boom Juridische
uitgevers, 2007

Bovens, M., P. 't Hart e.a.

*Openbaar bestuur. Beleid, orga-
nisatie en politiek*
Den Haag, 2007

Buruma, Y.

*De strafrechtelijke handhaving
van bestuurswetten*
Arnhem, Gouda Quint, 1993

Fijnaut, C.

*Opdat de macht een toevlucht
zij? Een historische studie van het
politieapparaat als een politieke
instelling*
Kluwer, Antwerpen, 1979

Fijnaut, C.

*De toekomst van de politie in
Nederland*
Tijdschrift voor de Politie, nr. 11,
1985, p. 542-551 en 606-611

Fijnaut, C.

*De geschiedenis van de Neder-
landse politie*
Meppel, Uitgeverij Boom, 2007

Graaf, B. de, C. Wiebes

*Gladio der vrije jongens. Een
particuliere geheime dienst in
Koude Oorlogstijd*
Den Haag, Sdu Uitgevers, 1992

Ericson, R.V., K.D. Haggerty e.a.

Policing the risk society
Oxford, Oxford University, 1996

Hoogenboom, A.B.

*Bijzondere opsporingsdiensten en
politie: een exploratief onderzoek
naar de handhaving van de bij-
zondere wetgeving in Nederland*
Den Haag, Binnenlandse Zaken
Uitgeverij, 1985

Hoogenboom, A.B.

*Particuliere recherche.
Een verkenning van enige
ontwikkelingen*
Den Haag, WODC, 1987

Hoogenboom, A.B.

*Honderden kleine theaters van
bestrafing; de verspreiding van
de politiefunctie*
Delikt en Delinkwent, nr. 5,
1988, p. 429 e.v.

Hoogenboom, A.B.

*The mining police: Dutch
private security in a historical
perspective*
In: Ph. Robert en C. Emsley
(red.), *Geschichte und Soziologie
des Verbrechens*, Pfaffenweiler,
1991, p. 85 e.v.

Hoogenboom, A.B.

*Het politiecomplex. Over de
samenwerking tussen politie,
bijzondere opsporingsdiensten en
particuliere recherche*
Arnhem, Gouda Quint, 1994

Hoogenboom, A.B.

*Fictional and factual policing:
the case of reassurance policing*

In: M. Easton e.a., *Reflections on reassurance policing in the low countries*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008

Hoogenboom, A.B.

Port security. Politie in nodale netwerken

Apeldoorn, 2009

Jones, T., T. Newburn

The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems

British Journal of Criminology, jrg. 42, nr. 1, 2002, p. 129-146

Marx, G.T.

The interweaving of public and private police in undercoverwork

In: C.D. Shearing en P.C. Stenning (red.), *Private Policing*, Newbury Park, Sage, 1987, p. 172 e.v. <http://web.mit.edu/gtmarx/www/private.html>

McLaughlin, E., K. Murji

The end of public policing. Police reform and the new managerialism

In: L. Noaks e.a. (red.), *Contemporary issues in criminology*, Cardiff, University of Wales Press, 1995

Miltenburg, P., H. Bakker

'Nodaal' + 'nodal' = denk nodaal, werk lokaal

Tijdschrift voor de Politie, nr. 9, 2007

Ponsaers, P.

Arbeidsinspectie. Overheidstoezicht of privé-aangelegenheid
Antwerpen, Kluwer, 1983

Raad van Hoofdcommissarissen

Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie

Den Haag, NPI, 2005

Reenen, P. van

Liberal policing in the interventionist state

In: P. Reenen (red.), *Het politiebestedel*, Gouda Quint, Arnhem, 1987, p. 361-365

Reiner, R.

Neophilia or back to basics?

Policing research and the seductions of crime control
Policing & Society, jrg. 17, nr. 1, 2007, p. 89-101

Rock, D.

Chronocentrism and British criminology

British Journal of Criminology, nr. 3, 2005, p. 473-492

Shearing, C.D., P. Stenning

Private security: implications for social control

Social Problems, nr. 30, 1983, p. 493

Vijver, C. van der

Doolhof of kaleidoscoop?

In: D. Hilarides en P. Tops (red.), *Passie voor de politie; in het hart van het vak*, Apeldoorn, Politie-academie, 2007, p. 231-247

Wood, J., C.D. Shearing

Imagining security

Cullompton, Willan Publishing, 2007

De ontknoping van de nodale oriëntatie

Op zoek naar randvoorwaarden en kritische factoren

*A. van Sluis en V. Bekkers**

De nodale oriëntatie heeft in Nederland aandacht gekregen door het visiedocument 'Politie in ontwikkeling' (2005), waarin de Raad van Hoofdcommissarissen pleitte voor een focus op knooppunten van stromen van mensen, goederen, geld en informatie, als aanvulling op de traditionele gebiedsgerichtheid van de politie. Hierdoor trachtte de politie in haar strategische positionering aansluiting te vinden bij een aantal fundamentele maatschappelijke veranderingen, die door Castells (1995) zijn geduid in termen van de netwerksamenleving. In de netwerksamenleving worden stromen en knooppunten steeds belangrijker als drager van allerlei economische en sociaal-culturele activiteiten en processen. Knooppunten en stromen kunnen weliswaar lokaal worden geïdentificeerd, maar hebben vaak ook een internationale of globale betekenis en soms zelfs een virtueel karakter. In de nodale oriëntatie worden deze stromen en knooppunten object van interventies. De redenering is dat de veiligheid van plaatsen vergroot kan worden door meer controle in 'stromenland'. Mensen, goederen, geld en informatie verplaatsen zich immers van plaats tot plaats door gebruik te maken van verschillende soorten van infrastructuren, en genereren daarmee stromen die weer bij elkaar komen in knooppunten. Daar waar deze stromen bij elkaar komen, zijn er voor de politie interessante kansen om te interveniëren ('Politie in ontwikkeling', p. 87). De interventies van de politie zijn dan vooral gericht op het zichtbaar maken en ontanonimiseren van potentieel crimineel gedrag binnen deze stromen en op deze knooppunten. De nodale oriëntatie van de politie komt tot op heden vooral naar voren in het gebruik van ANPR-apparatuur op infrastructurele knooppunten, vooral het verkeer (zie Van

* Dr. Arie van Sluis en prof. dr. Victor Bekkers zijn als respectievelijk universitair docent en hoogleraar Bestuurskunde verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bruul, Damkat e.a., 2008). Maar er zijn tal van andere interessante mogelijkheden (Bekkers, Van Sluis e.a., 2006).

Het probleem bij sturing op knooppunten en in stromen is dat zij doorgaans meerdere 'eigenaren' hebben, met soms uiteenlopende belangen en met verschillende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De nodale oriëntatie raakt aan de rolverdeling en de samenwerking tussen een groot aantal partijen, lokaal, nationaal én internationaal. In een netwerksamenleving met landsgrensoverschrijdende productie-, dienstverlenings- en handelsstromen als gevolg van de globalisering van economische, sociale en culturele verhoudingen betekent de focus op knooppunten, infrastructuren en stromen per definitie dat ook een goede internationale samenwerking uiterst belangrijk is.

De nodale oriëntatie, een opsporingsperspectief, roept daarmee een interessant politiek-bestuurlijk sturingsvraagstuk op, met implicaties voor arrangementen voor samenwerking en sturing. Wood en Shearing (2007) spreken van 'nodal security governance'. Ook voor een adequate aanpak van veiligheid rond knooppunten en stromen lijken coproductie en 'nodal security governance' een vereiste, binnen veiligheidsnetwerken van publieke en private actoren. In dit opzicht zijn een nodale oriëntatie en *nodal governance* met elkaar verbonden. Een nodale oriëntatie impliceert voor de politie bij uitstek het accepteren van de idee dat de politie (slechts) een van de actoren is op het gebied van veiligheid en niet noodzakelijkerwijs de dominante actor. 'New nodes of policing have emerged and have clustered to form policing assemblages. (...) The police are only one node in a network that works to govern security. (...) This is the age of nodal security' (Shearing, 2005, p. 58; zie ook Wood en Shearing, 2007).

In deze bijdrage richten wij ons op de vraag wat de politiek-bestuurlijke randvoorwaarden en kritische factoren zijn voor een succesvolle realisatie van de nodale oriëntatie. We illustreren dit aan de hand van de casus Schiphol, bij uitstek een voorbeeld van een multinodaal en infrastructureel knooppunt (luchtvaart, wegen en spoor), waar meerdere stromen (voornamelijk personen

en goederen) bij elkaar komen.¹ Eerst beschrijven we de casus Schiphol. Daarna gaan we in op implicaties van deze casus voor het realiseren van een geslaagde nodale praktijk. In de afsluitende beschouwing maken we de balans op en gaan we in op enkele normatieve dilemma's die zich voordoen in nodale praktijken, en op de noodzaak van voldoende 'checks and balances'.

Schiphol: knooppunt van infrastructuren en stromen

Schiphol is een knooppunt dat verschillende soorten infrastructuur met elkaar verbindt (lucht, weg, rail) en waarbinnen zich in ieder geval personen en goederenstromen bewegen. Schiphol is ook een knooppunt van activiteiten van uiteenlopende private en publieke organisaties. Het is behalve een efficiënt en multinodaal vervoersknooppunt ook een locatie die haar gebruikers 24 uur per dag alle benodigde diensten biedt. De idee is dat een luchthaven een vlekkeloze tussenstop in het reisproces is. De Schiphol Group is eigenaar en exploiteert Amsterdam Airport Schiphol volgens het concept van de 'Airport City', een dynamische omgeving waar mensen en bedrijven, logistiek en winkels, informatie en entertainment samenkomen en elkaar versterken.

Self-service airport

Leidend is de strategische visie op de toekomstige self-service airport: '(...) no visible employees; the only people are passengers. The airport focus is to optimize processes for departing, arriving and transferring passengers and maximize the efficient use of the terminal building' (Van Beek, 2008). Het instapproces voor passagiers wordt verregaand geautomatiseerd. In plaats van incheckbalies en -zuiltjes komen er poortjes die geopend kunnen worden door het paspoort en ticket op een scanner te leggen. Daar kunnen passagiers ook een stoel uitzoeken en een bagagelabel printen. Daarna zet de reiziger zijn koffer op een transportband en loopt ongehinderd door

1 De beschrijving van de casus Schiphol is gebaseerd op Bekkers, Van Sluis e.a. (2006). Voor deze bijdrage hebben wij onze casusbeschrijving op relevante punten geactualiseerd.

naar taxfree winkels of naar de 'gate'. Aan de 'gate' komt een geavanceerd type detectiepoort, waar opnieuw paspoort en ticket moeten worden getoond. Dat poortje controleert op metaal en explosieven. Ook de handbagage moet hier in een scanner. Grondstewardessen en marechaussee komen alleen nog in actie als een passagier om hulp vraagt of als het alarm van een detectiepoortje afgaat. Zo worden kosten en wachttijden teruggebracht en kan de luchthaven meer passagiers verwerken. In 2015 moet 90% van de passagiers gebruikmaken van de selfserviceapparatuur.

Safety

Veiligheid is uiteraard een belangrijke kwestie. In de aanpak van veiligheid wordt een onderscheid gemaakt tussen *safety* en *security*. Onder *safety* vallen luchtveiligheid, arboveiligheid, milieuveiligheid, verkeersveiligheid en brandveiligheid. Het gaat hier om bescherming tegen onopzettelijk gevaarlijke situaties. In het Veiligheidsplatform Schiphol (VPS) werken alle bedrijven op Schiphol samen aan veiligheid.

Op Schiphol werken alle zestien toezichthouders samen in het Front Office Schiphol, dat vanaf juli 2008 operationeel is, als onderdeel van het rijksprogramma Vernieuwing Toezicht. Het is een coördinatie- en afstemmingsverband om de inspectielast te verminderen en de kwaliteit van het toezicht te verbeteren. Het motto is: 'Meer effect, minder last'. Er is één aanspreekpunt voor bedrijven op Schiphol, het toezicht wordt zo duidelijker. Het streven is dat bedrijven in de toekomst slechts eenmaal hun gegevens hoeven aan te leveren; de toezichtlast wordt minder. Daarnaast worden gezamenlijke risicoanalyses gemaakt en er wordt een geïntegreerd toezichtprogramma opgesteld. Het VPS is het aanspreekpunt voor het Front Office, mede vanwege veiligheidsrisico's die ontstaan op de raakvlakken (de *interfaces*) tussen de verschillende afzonderlijke veiligheidsmanagementsystemen van bedrijven ('Voortgangsbericht eenduidig toezicht Schiphol', 2007).

Security

Security is een onderwerp waarbij politiek en bestuur nauw zijn betrokken. Hierbij gaat het om bescherming tegen moedwillig gevaar, beveiliging en publieke veiligheid.

Amsterdam Airport Schiphol is sinds de wijziging van de Luchtvaartwet in 2003 zelf wettelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van preventieve beveiligingstaken op de luchthaven, maar onder controle van de overheid (Schiphol Group, 2007).

De kosten worden doorberekend aan de passagiers. Particuliere beveiligingsbedrijven voeren de werkzaamheden uit. Namens de minister van Justitie controleert de Koninklijke Marechaussee de naleving van de wetgeving en houdt zij toezicht op de uitvoering van de beveiligingsmaatregelen door de particuliere sector, vooral Amsterdam Airport Schiphol, luchtvaartmaatschappijen en luchtvrachtbedrijven. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) draagt onder meer zorg voor een adequate beveiliging van de burgerluchtvaart in Nederland en is tevens verantwoordelijk voor de systematische kwaliteitstoetsing van deze beveiliging.

Publiek-private samenwerking

De angst voor terroristische aanslagen was uiteraard een belangrijke trigger voor de toegenomen aandacht voor veiligheid. Maar ook de diamantroof in februari 2005 was een keerpunt. De roof vond plaats op het terrein van Schiphol en had veel impact. De gestolen auto kon immers ongehinderd het terrein verlaten. De diamantroof leidde tot onderzoek van de Tweede Kamer en de oprichting van de commissie Toegangsbeheer Schiphol (commissie-Oord). Ook ontstond het Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol, dat op 25 januari 2005 werd opgericht. Hiermee werd een begin gemaakt met een centrale (publieke-private) regie op de beveiliging en criminaliteitsbeheersing op Schiphol. Betrokken publieke en private partijen werken in dit platform samen om veiligheid en beveiliging in samenhang op te pakken. Een betere informatiepositie, ondersteund door techniek en integratie van activiteiten, maakt een gezamenlijke risicoanalyse mogelijk. Zo worden de gezamenlijke risico's in de beveiliging/veiligheid beter beheersbaar, worden doublures vermeden, en kunnen partijen hun processen beter stroomlijnen. Het voorzitterschap van het platform wordt gedeeld tussen de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en de president van de Schiphol Group. Het platform slecht grenzen tussen bedrijfsleven en overheid en maakt onderwerpen bespreekbaar. Win-winsituaties treden steeds gemakkelijker op, waardoor gezamenlijke initiatieven eerder van de grond komen. Voorbeelden

zijn de inzet van camera's en de gezamenlijke controlekamer. De kosten worden gedeeld met de overheid op fiftyfiftybasis, zoals voor de inzet van camera's. Het platform maakt een integrale benadering en een samenhangende aanpak mogelijk van criminaliteits- en beveiligingsproblemen door de introductie van centrale besturing. Door het voorzitterschap van de NCTb zijn korte lijnen gecreëerd met 'Den Haag', waardoor politieke steun kan worden gemobiliseerd als dat nodig is.

Informatie en informatiemanagement

Publiek-private samenwerking op het bedrijventerrein Schiphol is een belangrijke succesfactor. Er is immers een samenloop van belangen en er zijn gemeenschappelijke belangen. Initiatieven van het platform hebben ook betrekking op een betere informatiepositie. Er is een initiatief genomen tot een gezamenlijke meldkamer, de servicebus. Alle informatie van Vreemdelingenzaken, justitie, douane, rechtshandhaving, marechaussee, Defensie en KLM wordt in een servicebus opgeslagen en op basis van autorisatie kan iedereen de informatie eruit halen die hij nodig heeft, op basis van getekende contracten. Informatie kan immers voor meerdere doelen worden gebruikt. Het platform biedt een forum voor moeilijke onderwerpen, zoals de privacyproblematiek bij cameratoezicht en de kwaliteit van de informatie-uitwisseling. Het College bescherming persoonsgegevens is bij deze discussie betrokken.

Camera's

Op Schiphol zelf is een netwerk van camera's operationeel. Deze camera's dienen voor een gezamenlijk gebruik van beveiligingsbeelden. 'A network is being set up in which all parties involved can track, register and reconstruct their security processes via cameras' (Schiphol Group, 2006, p. 50). 'Public and private partners can each use visual materials for observation, identification and investigation, each for its own specific purposes and responsibilities.' Schiphol wil meer toezicht uitoefenen met behulp van camera's en wil minder personeel inzetten. Schiphol wil in de nabije toekomst 'slimme camera's', die aanslaan als iemand zich in de massa verdacht gedraagt, of als zich andere verdachte situaties voordoen. Dat maakt in principe een proactief gebruik mogelijk.

Controle op en interventies in stromen

De maatregelen die in Nederland worden genomen ter beveiliging van de luchtvaart, zijn bijna allemaal gebaseerd op EU-beleid, via rechtstreekse verordeningen. Dit zijn de zogenoemde regels voor de beveiliging van luchthavens, die gelden voor alle lidstaten. Schiphol heeft een reeks van maatregelen genomen op het gebied van beveiliging van stromen. Enkele daarvan zijn geïmplementeerd, andere zijn nog in ontwikkeling.

Controle op handbagage

Handbagage gaat bij de toegang door de röntgenapparatuur. Ruimbagage wordt automatisch gecontroleerd op explosieve en gevaarlijke stoffen en voorwerpen. De controle is vooral gericht op het opsporen van explosieven. Hiermee kunnen doorsnedebeelden worden gemaakt. Dit is een volautomatisch systeem dat vanaf 2002 in de EU wordt toegepast bij de bagagecontrole. Voordien werden koffers niet bekeken. Thans is er 100% bagagecontrole, een controle die sinds 2006 wereldwijd plaatsvindt.

Security-gebieden

Schiphol kent verschillende *security*-gebieden. Het publieke gebied is toegankelijk voor iedereen, voor toegang tot het bedrijfsbeveiligde gebied is de Schipholpas vereist. De kleur van het pasje bepaalt tot welk gebied de houder toegang heeft. Alle stafleden worden gescreend. Alle personeelsleden ondergaan een veiligheidsonderzoek en krijgen een pasje. Criminele en politieke antecedenten worden onderzocht. Bij toegang tot een beschermd gebied gaan zowel passagiers als personeel door een metaaldetectiepoort (Amsterdam Airport Schiphol, 2008). Stafleden – captains, stewardessen – worden nu op dezelfde wijze gecontroleerd als passagiers, aanvankelijk tot hun ergernis. Er wordt ook gebruikgemaakt van bodyscans, die gebruikmaken van röntgenstralen die door de huid gaan om ingeslikte goederen te traceren. Het Europees Parlement verklaarde zich begin december overigens tegen een verplichte invoering, vanwege de privacyaspecten en mogelijke risico's voor de gezondheid. De meeste personeelsdoorgangen zijn voorzien van apparatuur waarmee deze biometrische gegevens van de Schipholpas

gecontroleerd kunnen worden. Op personeelspasjes staat een digitale afbeelding van de iris. Ook wordt gewerkt aan software die het mogelijk maakt om verdachte passagiers sneller en gemakkelijker op te merken, waardoor de betreffende persoon ook eerder en effectiever kan worden gevolgd. Er is een 100% controle op personeel.

Security scan

De *security scan* wordt ingezet bij de *security*- en douanecontrole van passagiers. De *security scan* maakt op basis van weerkaatsing een beeld van de contouren van het lichaam. Zo wordt gezien of een passagier verboden voorwerpen op zijn of haar lichaam draagt. De douane gebruikt de scan om te beoordelen of er goederen (bijvoorbeeld drugs, geld of diamanten) gesmokkeld worden in of onder de kleding. Voorlopig mag de passagier kiezen of hij of zij gebruik wil maken van de *security scan*. Wil hij dat niet, dan doorloopt hij de gebruikelijke controle.

Samenwerking met de Verenigde Staten

Verder is relevant dat op 19 mei 2008 Nederland en de Verenigde Staten een *Joint Statement* hebben ondertekend, dat de start mogelijk maakt van de pilot '*International expedited traveler initiative*' (IET) tussen de luchthavens Schiphol en JFK, New York. Met het IET wordt beoogd in het kader van de internationale burgerluchtvaart reizigers faciliteiten aan te bieden om op snelle, veilige en betrouwbare wijze de grens te kunnen passeren van de aangesloten landen. Het gaat voornamelijk om een pilot voor een jaar. In het IET-initiatief wordt gebruikgemaakt van bestaande nationale programma's en faciliteiten, zoals het Privium-programma op Schiphol.²

Privium biedt leden voorrang, snelheid en comfort, zoals gegarandeerd vooraan parkeren in P2 of P3, inchecken bij businessclassbalies en een snelle grenspassage met de irisscan. Het levert veel tijdswinst op ten opzichte van de handmatige paspoortcontrole.

2 Achtste voortgangsrapportage terrorismebestrijding, Kamerstukken 2006/07, 29 754, nr. 2.

Spoor en weg

Behalve voor passagiers en goederen is er op Schiphol ook aandacht voor stromen via het spoor en de weg. Met de Nederlandse Spoorwegen zijn proeven gedaan met gericht cameratoezicht op de treinperrons onder de terminal. Op die manier kan ongebeheerde bagage tijdig worden gesignaleerd. Ook op de rijbaan voor de vertrekhal is een proef geweest met gericht cameratoezicht, waarbij gericht kentekens werden geverifieerd. Zo werden er relatief veel gestolen auto's gesignaleerd. Er waren veel 'hits'. Parkeerterreinen worden bijvoorbeeld door criminelen gebruikt om gestolen auto's een tijdje weg te zetten. Vanaf 1 juli 2008 worden ook alle voertuigen die het platform van de luchthaven Schiphol betreden, onderworpen aan een beveiligingscontrole.

Voorwaarden en kritische factoren

We hebben geschetst hoe de veiligheid op Schiphol wordt gewaarborgd, waarbij nadrukkelijk gestuurd wordt op de bewegingen binnen de stromen en binnen het knooppunt. Tegelijkertijd hebben we echter laten zien dat de veiligheid op Schiphol een bont netwerk van allerlei publieke en private partijen mobiliseert met uiteenlopende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van inspectie, handhaving en opsporing. Dit brengt de noodzaak met zich mee om de samenwerking tussen deze partijen te structureren en in politiek-bestuurlijke zin in te kaderen. Wat zijn in dat verband relevante voorwaarden en kritische factoren?

Nodale strategieën en technieken

Veiligheid op Schiphol kent vele verschijningsvormen. Dat geldt eveneens voor de aanpak ervan en voor de betrokken partijen. De ambitie is om een geïntegreerde veiligheidsaanpak te realiseren, binnen de kaders van een strategische groeivisie die gericht is op de (internationale) functie en de infrastructurele positie van Schiphol als internationaal doorvoercentrum tot Europa. Daarin past het ontanonimiseren van mogelijk ongewenst gedrag door zich te richten op de toegangen en uitgangen van de betreffende infrastructuur, bijvoorbeeld door het opzetten van fysieke of virtuele fuiken

(bodyscans, irisscans), dan wel door de bewegingen binnen een stroom (cameratoezicht) transparant te maken. De nodale oriëntatie is daarmee geen strategie die van buitenaf wordt opgelegd, maar is onlosmakelijk verbonden met de wijze waarop een knooppunt behoort te functioneren. Hierdoor wordt draagvlak verkregen.

Samenwerking en governance

Een nodale oriëntatie veronderstelt intensieve samenwerking. Om deze samenwerking in een goed vaarwater te krijgen is de onderkenning van wederzijdse afhankelijkheid een zeer belangrijke factor. Belangrijk daarin is dat de inhoud vooropstaat, namelijk dat betrokken partijen onderkennen dat ze binnen hetzelfde knooppunt werken en een gemeenschappelijke problematiek delen. Deze samenwerking wordt vergemakkelijkt indien partijen een 'sense of urgency' met elkaar delen (9/11, diamantroof of politieke druk), waardoor de neuzen eerder in dezelfde richting gaan. Onderling vertrouwen kan werken als smeerolie in de relaties tussen deze partijen. Dit onderlinge vertrouwen neemt toe naarmate de kosten en baten van de samenwerking eerlijk worden verdeeld over de partijen. Dat is een belangrijke succesfactor, zo bleek uit onderzoek naar de vormgeving van de nodale oriëntatie op Schiphol.

Bovendien dwingt een nodale oriëntatie partijen expliciet na te denken over hun eigen rol en positie in bepaalde integrale handhavingsnetwerken in en rondom bepaalde knooppunten. Per stroom, knooppunt of infrastructuur wordt de vraag relevant waar het primaat ligt; vandaar dat ook afspraken dienen te worden gemaakt over de regie ten aanzien van de uitvoering van het nodale veiligheidsconcept. De rol van de politie op Schiphol is daarin bescheiden. Het initiatief ligt grotendeels bij andere opsporingsdiensten en de Luchthaven Schiphol. Als gevolg hiervan vereist de nodale oriëntatie dat horizontale arrangementen voor samenwerking en sturing worden ontwikkeld (zoals platforms en convenanten), evenals vormen van integrale handhaving en toezicht.

Informatie en informatiemanagement

Binnen het knooppunt Schiphol bestaan ook weer knooppunten en verknopingen van stromen, zoals het bagagedepot. Hier komen stromen van mogelijk verdachte goederen, mogelijk vervoerd door

verdachte personen, afkomstig van mogelijk verdachte luchthavens en behandeld door mogelijk verdacht personeel bij elkaar. Een nodale oriëntatie veronderstelt een gedetailleerd beeld van kwetsbaarheden en een proactieve stijl van werken, waarin de verzameling en interpretatie van informatie – afkomstig vanuit verschillende bronnen – leidt tot het ontdekken van specifieke verbanden die als risicovol kunnen worden aangemerkt. Daarvoor is het opbouwen van een strategische informatiepositie noodzakelijk, gericht op het zoeken naar verbanden die risicovol zijn. Hiervoor moeten diverse informatiebronnen worden aangeboord en gekoppeld, zodat ‘intelligence’ ontstaat die proactief gebruikt kan worden voor het maken van risicoprofielen.

De aanwezigheid van betrouwbare en geldige informatie is een belangrijke succesfactor. Dat vereist op zijn beurt weer verbanden voor het uitwisselen van informatie en het koppelen van databases, dus een betrouwbare infrastructuur. Onder voorwaarden moeten kennis en informatie worden gedeeld en uitgewisseld op basis van onderkenning van wederzijdse afhankelijkheid en onderling vertrouwen tussen partijen. Hiervoor kunnen protocollen worden ontwikkeld.

Privacy van burgers

Intensieve controles op Schiphol hebben gevolgen voor de privacy van burgers. In ‘Politie in ontwikkeling’ wordt gesteld dat burgers bereid zijn om een stuk van hun privacy in te leveren in ruil voor meer veiligheid. In de politieke inkadering van de nodale oriëntatie dient voor deze afweging oog te zijn. Dit roept op zijn minst twee vragen op. De eerste is: hoe zit het met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer? Immers, degene die zonder kwade bedoelingen zich binnen een bepaalde stroom beweegt, is in potentie even verdacht als iemand met kwade bedoelingen. En de tweede vraag is: wie controleert eigenlijk de controleurs?

Afsluitende beschouwing

De nodale oriëntatie is een vruchtbaar concept waarvan de relevantie verder strekt dan alleen de rol van de politie in het verkeer. Het vestigt de aandacht op het belang van interventies in stromen,

in aansluiting op meer locatiegerichte maatregelen, binnen een geïntegreerde aanpak van veiligheid. De casus Schiphol is in een aantal opzichten exemplarisch en laat zien wat de implicaties zijn van de nodale oriëntatie. Maar er zijn ook andere, vergelijkbare voorbeelden te bedenken in opsporingsland die betrekking hebben op andere soorten stromen en knooppunten, zoals de haven van Rotterdam, de aanpak van cybercrime, de bestrijding van credit-cardfraude en de bestrijding van voetbalvandalisme, waarin nodale praktijken tot ontwikkeling komen, afgezien van de meer voor de hand liggende verkeerscontroles met behulp van Catch-ken-technieken (zie Bekkers, Van Sluis e.a., 2006).

Mogelijkheden en beperkingen van de inzet van hightech

De inzet van geavanceerde detectietechnologie (zoals intelligente camera's) is onontbeerlijk in een nodale oriëntatie. Hiermee verbonden is het gevaar van naïef instrumentalisme en een onvoorwaardelijk vertrouwen in de mogelijkheden en de zegeningen van de techniek. De feitelijke lekken in de beveiliging op Schiphol zijn een goed bewijs van de beperkingen van de techniek. Intelligent cameratoezicht kan een 'privacy enhancing technology' zijn, met een positief effect op de privacy, omdat alleen beelden worden opgenomen als dat nodig is op basis van detectie van bewegingen. Maar in het algemeen – en Schiphol is geen uitzondering – staat de proactieve aanwending van technologie nog in de kinderschoenen, ondanks alle ambities in deze richting. Voor risicoprofilering is de kwaliteit van risicodefinitie, risicoanalyse en risico-evaluatie van belang. Het vereist ook kennis en vaardigheden om bepaalde patronen te zien, te herkennen, maar deze ook te relativiseren (een statistisch verband hoeft nog geen feitelijk verband te zijn). Ook is het van belang om deze patronen te kunnen interpreteren door oog te hebben voor de specifieke context waarbinnen een patroon al dan niet optreedt. Verder vraagt het werken met dergelijke profielen ook om vakinhoudelijke kennis van het reilen en zeilen binnen een stroom of binnen een knooppunt. Aan een aantal van deze voorwaarden wordt feitelijk nog (lang) niet voldaan.

'Nodal security governance'

Een nodale oriëntatie laat het belang zien van de ontwikkeling van een gemeenschappelijke beleidspraktijk, waarin belanghebbende partijen op grond van gemeenschappelijke beeldvorming (coproductie) een gemeenschappelijke visie op veiligheid ontwikkelen ('nodal security governance'). Zo worden de condities gecreëerd waaronder het door middel van technologie ontanonimiseren van mogelijk ongewenst en crimineel gedrag kan plaatsvinden. De casus Schiphol laat zien dat een nodale oriëntatie leunt op de kwaliteit van de samenwerking en de afstemming tussen een veelheid van publieke en private actoren in netwerkachtige structuren, die deels nieuwe horizontale sturingsarrangementen vergen. Dat geldt ook voor internationale partijen, juist vanwege het landsgrensoverstijgende karakter van veel personen en goederenstromen en de internationale positie van Schiphol.

Maatschappelijke dialoog over veiligheid en privacy

Belangrijk is dat in deze nieuwe arrangementen aandacht is voor de gezaghebbende toedeling van waarden die daarin plaatsvindt om een bepaald veiligheidsniveau te kunnen garanderen. De vraag is of er een balans bestaat tussen de bijdrage van technologie-toepassingen aan het opsporen van bedreigingen van de veiligheid, en rechten en plichten ten aanzien van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De persoonlijke levenssfeer kan worden aangetast door het volgen van personen c.q. het monitoren van het gedrag van personen met camera's, door het ontsluiten van data in publieke en private databestanden en door de interpretatie van bestaande databestanden die met elkaar in verband worden gebracht of geaggregeerd. Essentieel is dat transparant is wie de afweging maakt, wie hiervoor verantwoordelijk is, hoe deze afwegingen worden gemaakt, en hoe zij getoetst worden. Over het privacyvraagstuk dient een intensieve publieke en politieke dialoog te worden gevoerd, gelet op de grote verschillen van inzicht die er bestaan tussen verschillende partijen. Het is te belangrijk om uitsluitend over te laten aan opsporingsinstanties. Deze discussie wordt bij voorkeur niet gevoerd in termen van 'wij' en 'zij', waarbij technologische mogelijkheden, het maatschappelijke probleem of de privacy-bescherming verabsoluteerd dan wel gebagatelliseerd worden. Van

belang is een zakelijke discussie te voeren en nadrukkelijk afweging tussen politieke waarden te laten plaatsvinden aan de hand van een concrete opsporingspraktijk. De nodale oriëntatie maakt duidelijk dat het hierbij gaat om een afweging van politieke waarden en dat de uitkomst van deze afweging een politiek proces is, dat in een democratische rechtsstaat volgens bepaalde regels en spelregels dient te verlopen.

Checks and balances

De concentratie van informatiemacht die ontstaat wanneer bestanden aan elkaar worden gekoppeld en het gedrag van personen wordt gevolgd, vereist daarnaast een systeem van controle en verantwoording, van 'checks and balances', om de kans op machtsmisbruik te voorkomen (Bekkers, 1998). Tevens dient te worden gewaakt voor de onbedoelde gevolgen van de inzet van technologie. Technologie is een kneedbaar instrument dat bepaalde belangen en waarden belichaamt, een eigen dynamiek genereert en daarmee ook onbedoelde effecten. Ook hier is de normatieve vraag gerechtigd: wie controleert de inzet van technologie en hoe? En zijn we de technologie wel de baas, wanneer deze eenmaal is geïnstalleerd? Gaat deze niet op zoek naar nieuwe toepassingsdomeinen?

Vandaar dat we het belangrijk vinden om de nodale oriëntatie niet alleen maar te zien als een technologische interventie, maar ook als een politiek geladen interventie die vraagt om een democratische inbedding.

Literatuur

Amsterdam Airport Schiphol

Zakboek Safety & Security 2008-2009

Amsterdam, 2008

Beek, M. van

The passport as the token in the future airport processes

Montreal, ICAO MRTD-symposium, 2008

Bekkers, V.

Grenzeloze overheid

Alphen aan den Rijn, Samsom, 1998

Bekkers, V., G. Dijkstra e.a.

(red.)

Governance and the democratic deficit

Ashgate, Aldershot, 2007

Bekkers, V., A. van Sluis e.a.

De nodale oriëntatie van de Nederlandse politie: over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving. Bouwstenen voor een beleidstheorie
Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, Center for Public Innovation, 2006

Bruul, I. van, P. Damkat e.a.

Leiderschap als knooppunt. Een studie naar de rol van leiderschap in de diffusie van nodale oriëntatie binnen de Nederlandse politie

Warnsveld, School voor Politie Leiderschap, 2008
(afstudeerscriptie)

Castells, M.

The rise of the network society
Oxford, Blackwell, 1995

Inspectie Verkeer en Waterstaat

Regiemodel Toezicht Schiphol
Den Haag, 2005

Raad van Hoofdd commissarissen

Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie
Den Haag, NPI, 2005

Schiphol Group

Corporate responsibility in 2006
Amsterdam, Amsterdam Airport Schiphol, 2006

Schiphol Group

Verantwoord ondernemen op Schiphol
Amsterdam, Amsterdam Airport Schiphol, 2007

Shearing, C.D.

Nodal security
Police Quarterly, jrg. 8, nr. 1, 2005, p. 57-63
Voortgangsbericht eenduidig toezicht Schiphol
Amsterdam, Amsterdam Airport Schiphol, 2007

Wood, J., C.D. Shearing

Imagining security
Cullompton, Willan Publishing, 2007

Burgernet vanuit een nodal governance-perspectief

*P. Van Calster en M.B. Schuilenburg**

'Veiligheid is geen zaak van politie en justitie alleen. Burgers, bedrijven en organisaties zijn medeverantwoordelijk.' (Regeerakkoord, 2007, p. 10)

Het citaat hiervoor is een passage uit het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV. Een passage als deze zou een dertigtal jaren geleden hoogstwaarschijnlijk met veel terughoudendheid zijn ontvangen. Immers, het handhaven en waarborgen van de veiligheid was toen exclusief voorbehouden aan de overheid. Er was sprake van heldere grenzen, een duidelijke verdeling van macht en van duidelijke verhoudingen, zowel binnen de Staat als daarbuiten (Jackson en Owens, 2005, p. 46).

Echter, met de stijging in welvaart en de steeds hoger wordende criminaliteitscijfers nam de behoefte bij de burger toe om zich tegen (veiligheids)risico's te beschermen. Hierdoor ging enerzijds het marktmechanisme een rol spelen binnen de veiligheidszorg en werden zowel publieke als private partijen in de organisatie en uitvoering van de veiligheidszorg betrokken (Hoogenboom en Muller, 2002, p. 9). Anderzijds begon de overheid een beroep te doen op de medeverantwoordelijkheid van andere partijen, zoals burgers, het maatschappelijke middenveld en bedrijven. Overheden ontwikkelden zich steeds meer als sturende overheden en hevelen verantwoordelijkheden over naar andere actoren (zie bijvoorbeeld Wood en Shearing, 2007, p. 9-11). Het gevolg was dat er allerlei actoren ontstonden die 'binnen' (overheidsinstellingen), 'voorbij' (commerciële aanbieders), 'boven' (transnationale instituties) en 'onder' (burgerinitiatieven) de staat functioneerden (Van Steden en

* Dr. Patrick Van Calster is universitair hoofddocent aan het departement Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden. Mr. drs. Marc Schuilenburg doceert aan de afdeling Criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. De auteurs danken Natalie Keijzer, Annick van Oostveen en Geertje Terhenne voor hun bijdrage aan het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit artikel.

Hageman, 2008, p. 203-205). Een van de initiatieven die 'onder' de Staat plaatsvindt, is Burgernet.

Burgernet is een samenwerkingsverband tussen burgers, gemeente en politie om de veiligheid in de woon- en werkomgeving te bevorderen. De doelstelling is niet alleen het vergroten van de 'heterdaadkracht' (en daarmee de pakkans) van de politie, maar ook het bewustmaken van de eigen mogelijkheden die burgers hebben om onveiligheid tegen te gaan (zie Stuive en Emmen, 2005). Het project moet burgers meer inzicht in de lokale veiligheid en de taken van politie en gemeente verschaffen, waardoor zij gaan beseffen dat de onveiligheidsgevoelens die zij ervaren, veelal ongegrond zijn en zij aldus meer grip krijgen op de eigen veiligheid. Burgernet werkt met een telefonisch netwerk dat uitgaat van de overheid. De overheid wordt in dit project in hoofdzaak vertegenwoordigd door de gemeente en de politie. De politie is verantwoordelijk voor het technische systeem van Burgernet en de operationele aansturing van medewerkers en deelnemers. De gemeente is verantwoordelijk voor de communicatie en het relatiebeheer met de deelnemers (Van Os, 2008, p. 26). Wanneer de politie een zoekactie in een buurt start, krijgen de personen in deze buurt die zich hebben ingeschreven voor het project, telefonisch een bericht van de meldkamer van de politie met een duidelijk signalement van wie en/of wat worden gezocht. De politie verzoekt de deelnemers om vanuit de eigen woon- of werkomgeving uit te kijken. Vervolgens wordt een aparte telefoonlijn opengezet waarop verdachte situaties of informatie kunnen worden gemeld. De meldkamer kan dan met behulp van deze gegevens de politie naar de juiste plaats leiden.¹

Burgernet begon in mei 2004 als een voorzichtig experiment in Nieuwegein met een interesse van 1.645 mensen die zich voor het project hadden aangemeld. Vanaf juni 2008 werd Burgernet in negen gemeenten operationeel (Gouda, Delft, Ede, Leeuwarden, Dantumadeel, Breukelen, Maarssen, De Ronde Venen en Nieuwegein). In hoofdstuk V, punt 13 van het regeerakkoord 2007 staat dat Burgernet landelijk zal worden uitgerold. Inmiddels stijgt het aantal mensen dat zich aanmeldt voor het project, zowat dagelijks. In deze bijdrage onderzoeken we deze samenwerking tussen de politie, de gemeente en de burger, waarbij onderliggende proces-

1 Zie www.burgernet.nl (geraadpleegd op 9 november 2008).

sen van responsabilisering en zelfredzaamheid de voornaamste focus uitmaken. Daarbij sluiten we aan bij het perspectief van *nodal governance*, waarin de overheid niet langer gezien wordt als de enige organisator en uitvoerder van de veiligheidszorg. Immers, de afgelopen decennia is het veiligheidslandschap, als gevolg van allerlei ontwikkelingen op sociaal, cultureel, economisch en ruimtelijk niveau, versplinterd geraakt (zie bijvoorbeeld Young, 1999, 2007; Garland, 2001). Wij willen argumenteren dat deze ontwikkelingen verder gaan dan alleen maar een devaluatie van de staatsfuncties in de veiligheidszorg, en dat er nieuwe vormen van 'besturen' zijn ontstaan buiten de overheid om (zie ook Johnston en Shearing, 2003, p. 145-146). Het traditionele model, waar de overheid centraal staat en de verschillende actoren in de veiligheidszorg aanstuurt, is niet meer. Tegenwoordig zijn er vele verschillende publieke en private actoren die zich in de veiligheidszorg mengen en aspecten van de politiefunctie overnemen. 'Publiek' kan niet meer om 'privaat' heen. De overheid heeft, met andere woorden, niet langer het monopolie op de veiligheidszorg.

Deze (recente) samenwerkingsvormen zijn niet langer te definiëren vanuit het onderscheid staat-burger of publiek-privaat. Het zijn, in termen van Bruno Latour (1991), 'hybriden', waarin de betrokkenheid en verantwoordelijkheden van de deelnemende actoren telkens opnieuw moeten worden uitgevonden, geformuleerd en gelegitimeerd. Deze 'hybriden' omschrijven als louter publiek-private samenwerkingsverbanden is niet alleen tekortdoen aan deze (nieuwe) vorm van besturen, maar deze ook verkeerd begrijpen. Zoals Schuilenburg, Coenraads en Van Calster elders in dit nummer opmerken, hebben deze hybriden een eigen dynamiek. Daarom ziet degene die onbevangen naar de veranderingen in het veiligheidslandschap kijkt, een fundamentele problematiek opduiken. Immers, op allerlei gebieden is er sprake van een zekere overlap tussen publieke en private praktijken. Deze overlappingsen of samenkomsten zijn echter nooit stabiel of statisch. Ze zijn niet scherp afgesneden en ze veranderen voortdurend: van vorm, van bereik en van samenstelling. Het is deze beweeglijkheid of vloeibaarheid die in deze bijdrage centraal staat. We hebben hiervoor semigestructureerde interviews gehouden met politiefunctionarissen, gemeenteambtenaren, centralisten in de meldkamer en deelnemers aan het project Burgernet. We willen de lezer erop wijzen dat dit onderzoek naar Burgernet en de interviews en observaties die we hebben

gedaan, kaderen in een groter onderzoek naar de vervloeiing van de politiefunctie, dat verscheidene jaren loopt en nog gaande is, en waarvan de auteurs van deze bijdrage de penhouders zijn.

Over responsabilisering en zelfredzaamheid

Als we wetenschappers als Ulrich Beck (1992), Zygmunt Bauman (2006) en David Garland (2001) mogen geloven, evolueerde onze samenleving naar een door risico's geobsedeerde controlemaatschappij. Deze 'risicosamenleving' refereert niet aan de idee dat er een toename heeft plaatsgevonden van risico's in de samenleving, maar aan een samenleving die is ingericht als een reactie op de aanwezige risico's. Nieuwe wetenschappelijke inzichten, maar ook de massamedia, maakten mensen immers veel meer bewust van de potentiële risico's, onzekerheid en onveiligheid (Ekberg, 2007). Een van de aspecten waarop de overheid tracht in te grijpen, is de overtuiging dat mensen zelf verantwoordelijk voor hun eigen leven moeten worden gemaakt en daarop ook aanspreekbaar moeten zijn. Burgers moeten, met andere woorden, worden geresponsabiliseerd (Garland, 1996).

Responsabilisering is geworteld in het inzicht dat de traditionele strafrechtelijke aanpak alleen te beperkt is voor een effectieve aanpak van criminaliteit en onveiligheid. Volgens deze visie is criminaliteit een maatschappelijk probleem, dat bijgevolg ook met de hulp van krachten in de samenleving moet worden aangepakt. Zo zagen we de afgelopen decennia verschillende publieke en private partijen op het veld van de veiligheidszorg toetreden; zij namen delen van de politiefunctie over. Volgens Van Swaaningen (2004) past deze ontwikkeling binnen de transformatieprocessen van een soevereine, dirigistische staat naar een netwerksamenleving. Boutellier (2005) merkt echter op dat de overheid weliswaar andere actoren verantwoordelijk kan maken, maar dat dit nog geen garantie is dat deze actoren ook daadwerkelijk die verantwoordelijkheid opnemen. In het meest ideale geval zou een succesvol proces van responsabilisering ertoe moeten leiden dat er een zekere mate van zelfredzaamheid ontstaat bij de partijen die verantwoordelijk gemaakt zijn. Zelfredzaamheid ontstaat wanneer bijvoorbeeld burgers zelf proberen tot vreedzame en duurzame oplossingen te komen voor conflicten of problemen rondom veiligheid (Denkers, 1993). Bijvoor-

beeld het medeverantwoordelijk maken van burgers op het gebied van veiligheid door middel van projecten zoals buurtwachten, zou er uiteindelijk toe moeten leiden dat burgers minder gaan leunen op de politie en zelf oplossingen (die beantwoorden aan de beginselen van onze rechtsstaat) voor problemen gaan bedenken. De overheid wil dus dat burgers, al dan niet in samenwerking met de politie, grip krijgen (of houden) op de eigen situatie wat betreft veiligheid. Merk op dat in dit geval het primaat bij de burger ligt; het is de politie die de burger steunt, en niet andersom. Volgens Shearing (2006) en Johnston en Shearing (2003) moet het responsabiliseren van mensen daarom onvermijdelijk gepaard gaan met een andere opvatting over de rol die de overheid daarbij speelt. We komen daar in de volgende paragraaf op terug.

De doelstelling van Burgernet sluit in elk geval naadloos aan bij deze responsabiliseringsgedachte. Zoals we eerder hebben aangegeven, is het doel van Burgernet om het bewustzijn van de eigen mogelijkheden om onveiligheid tegen te gaan, in de samenleving te doen stijgen (Stuive en Emmen, 2005; Evaluatierapport Intomart, 2005). De achterliggende gedachte is dat de deelnemers aan het project meer grip op de eigen veiligheid zullen krijgen, doordat ze zelf kunnen participeren in veiligheidgerelateerde zaken en aldus inzicht krijgen in wat de politie doet op het gebied van de veiligheid. Men hoopt dat het probleem hierdoor voor burgers meer beheersbaar wordt, en dat zij zich als gevolg daarvan veiliger zullen voelen in hun eigen buurt of wijk (zie ook Van der Vijver, 1993). Aldus hoopt de overheid dat het vertrouwen van de burger in de politie en de gemeente groeit (zie bijvoorbeeld Flight, Van den Anel e.a., 2006). Daarnaast wil Burgernet eveneens het vertrouwen van de gemeente en de politie in de burger als partner in veiligheid vergroten. Nu heerst er bij politie en gemeente nog te veel een houding die de burger niet serieus neemt bij de aanpak van overlast en criminaliteit. Burgernet zou er eveneens toe moeten leiden dat de pakkans door de politie wordt vergroot. Doordat de deelnemers snel kunnen worden bereikt en een signalement kan worden doorgegeven, is er immers een grotere kans dat de verdachte gezien wordt door een van de deelnemers en de politie sneller ter plaatse kan zijn. Aldus verwacht men dat er een verandering plaatsvindt in de bewustwording van de burger en dat hij feitelijk partner wordt bij de aanpak van onveiligheid. Burgernet is daarom een goed voorbeeld van wat David Garland (2001) de aanpassingsstrategie in een beheerscultuur noemt.

Volgens Garland moet de overheid zich aanpassen aan de realiteit dat enerzijds het criminaliteitsniveau in een open en welvarende samenleving hoog is (en waarschijnlijk hoog blijft) en anderzijds de overheid maar beperkte mogelijkheden heeft om deze problematiek het hoofd te kunnen bieden. Kortom, de overheid moet zich richten op het beheersen van criminaliteit, en niet zozeer op het elimineren van criminaliteit. Zoals we eerder hebben aangegeven, is de responsabilisering van andere actoren een belangrijk proces hierbij. Lokale overheden, actoren in de welzijnszorg, het maatschappelijke middenveld, het bedrijfsleven en de burger komen stringent in beeld om medeverantwoordelijkheid op te nemen op het gebied van (on)veiligheid.

De idee om andere actoren aan te spreken en verantwoordelijk te maken voor het verbeteren van de veiligheid leeft in het buitenland al veel langer dan in Nederland. Een goed voorbeeld is *Neighbourhood Watch*. Al in de jaren zeventig werden de eerste projecten opgezet in de Verenigde Staten. In de loop van de jaren tachtig waaide het vanuit de Verenigde Staten over naar Engeland, waar het ruim 155.000 netwerken kent en ongeveer zes miljoen deelnemende huishoudens heeft (Bennett, Farrington e.a., 2003). *Neighbourhood Watch* is een door burgers opgezet initiatief, dat ondersteund wordt door de lokale politie, lokale overheden en andere instellingen. Het voordeel is dat het project hierdoor een degelijk maatschappelijk draagvlak kent.² Mensen zijn zich meer bewust geworden van de risico's om in hun buurt slachtoffer te worden, en zijn bijgevolg meer geneigd actie te ondernemen om hun eigen bezit en dat van de buren te beschermen. Deze actie kan bestaan uit het markeren van bezit, het aan de politie rapporteren van verdachte activiteiten en het verbeteren van de beveiliging in en rond het huis. Deze acties kunnen dan de gelegenheid voor daders verminderen en het risico om betrappt te worden vergroten (Husain, 1988).

Ook in België is men sinds enige jaren bekend met een soortgelijk systeem. Dit Belgische systeem staat bekend als Buurt Informatie Netwerken (BIN). Deze netwerken kennen ongeveer dezelfde opzet als de netwerken in Engeland. Het netwerk is gericht op het bevorderen van de sociale controle, het verbeteren van de subjectieve veiligheid en het verspreiden van de preventiegedachte. De

2 Zie www.direct.gov.uk/en/CrimeJusticeAndTheLaw/CrimePrevention/DG_4002681.

BIN's kenmerken zich door een tweerichtingsbeleid. Immers, zowel de burgers als de politie kunnen informatie in het netwerk loslaten. Hierdoor is er in België een groot maatschappelijk draagvlak voor dit project.

Er zijn in de loop der jaren ook in Nederland verschillende projecten geweest waarbij de overheid de burger verantwoordelijk trachtte te maken voor een gedeelte van de veiligheid in de samenleving.³

Een interessant voorbeeld hiervan is sms-alert (zie ook Scholte, 2008). Hierbij krijgen mensen die zich hebben aangemeld voor het systeem, een sms van de politie wanneer er bijvoorbeeld een kind wordt vermist of een inbreker actief is. Deze sms'jes worden verzonden naar de deelnemers die zich in een bepaalde straal rond het incident bevinden. Wanneer de deelnemers iets zien wat relevant is voor de desbetreffende zaak, dienen zij te bellen met het algemene politienummer en te vertellen wat zij hebben gezien. Over de afloop van elk voorval krijgen de deelnemers later opnieuw een sms.⁴ De kern van dit project is gelegen in het gericht informeren en alarmeren van buurtbewoners (Sevinga, 2005).

Een ander Nederlands voorbeeld is Meld Misdaad Anoniem, ook wel 'project M' genoemd. Dit is een telefonisch meldsysteem dat in 2002 van start is gegaan in vijf politieregio's. Iedereen kan hierbij telefonisch en anoniem informatie verstrekken over ernstige misdaden. Men hoopt hiermee een laagdrempelige, extra mogelijkheid te hebben gecreëerd voor burgers, waardoor men informatie verkrijgt over daders en misdaden, die anders niet zou zijn verkregen. Met behulp van deze informatie levert de burger een bijdrage aan de opsporing en preventie van misdrijven.⁵

Gelet op de gegeven voorbeelden lijkt Burgernet op het eerste gezicht niet erg innovatief, omdat het vele gelijkenissen vertoont met Nederlandse projecten, zoals sms-alert en project M, en met *Neighbourhood Watch* en BIN in het buitenland. Echter, er is een aantal belangrijke verschillen tussen deze systemen. Bij sms-alert

3 In 1994 bijvoorbeeld zijn de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie en het Landelijk Centrum Opbouwwerk reeds begonnen met een aantal projecten op het gebied van sociale zelfredzaamheid. Tijdens deze projecten is men met behulp van koppels, bestaande uit een politiefunctionaris en een opbouwwerker, bezig geweest met hoe men burgers meer zelf kan laten doen in de wijk.

4 Zie www.politie.nl/midden-en_west-brabant/homepageberichten/default.asp.

5 Zie www.politie.nl/Overige/PolitieABC/U_en_de_politie/meld_misdaad_anoniem.asp.

wordt het middel, in casu het bereiken van burgers door middel van een sms-bericht, minder tijdskritisch ingezet dan bij Burgernet (Van Os, 2008, p. 26). Bij Burgernet is het de bedoeling dat men zo snel mogelijk (binnen een halfuur na de melding) reageert op een speciaal nummer. Wanneer burgers in dit tijdsbestek fungeren als extra 'ogen en oren' neemt de pakkans toe (Straatman, 2007, p. 6). Daarnaast is Burgernet minder anoniem dan sms-alert en Meld Misdad Anoniem, omdat de deelnemers bij Burgernet met naam, adres en telefoonnummer bekend zijn bij de politie. Maar misschien zit het belangrijkste verschil tussen Burgernet en projecten als *Neighbourhood Watch* en BIN wel in het feit dat deze laatste ook mogelijkheden aan burgers geven om zelf een oproep te initiëren. Dat is bij Burgernet niet het geval; het is een project dat uitsluitend door de overheid onder controle wordt gehouden. Daarnaast zijn de *Neighbourhood Watch* en de BIN ook meer omvattend dan Burgernet. Immers, Burgernet dient slechts als middel om burgers te betrekken bij de opsporing en vooralsnog is er geen sprake om daar preventieve doelen aan toe te voegen, die bij *Neighbourhood Watch* en BIN wel bestaan.

De evaluaties van projecten waarbij burgers worden betrokken, laten nogal tegenstrijdige resultaten zien. Zo laten studies van de politie vaak een positief effect zien, terwijl studies uitgevoerd door onafhankelijke onderzoekers dit optimisme enigszins nuanceren (zie hiervoor Bennett, Farrington e.a., 2003). Daarnaast lijken veel van de doelstellingen niet te worden gehaald. Althans, je kunt deze niet ondersteunen met empirische argumenten.

Naar aanleiding van de pilot in Nieuwegein is er ook onderzoek gedaan naar de effectiviteit van Burgernet. Dit onderzoek was zowel gericht op harde resultaten als op zachte resultaten. Bij 'zacht' gaat het om de effecten van Burgernet, zoals de veiligheidsgevoelens van burgers en het vertrouwen in de politie en de overheid. Het onderzoeksbureau Intomart GfK heeft hier in 2005 onderzoek naar gedaan door middel van drie enquêtes onder de bevolking van Nieuwegein en de deelnemers aan Burgernet. Uit de resultaten blijkt dat ongeveer 59% van de burgers die hebben deelgenomen aan Burgernet, over het algemeen meer grip lijkt te hebben gekregen op de eigen veiligheid. Daarnaast lijkt 25% meer vertrouwen te hebben gekregen in de politie. En 17% heeft meer vertrouwen gekregen in de gemeente. Eveneens geeft ongeveer 34% van de deelnemers aan dat de drempel om contact te zoeken met de politie is verlaagd (Eva-

luatierapport Intomart, 2005). Bovendien lijkt er sprake te zijn van een versterkt normen-en-waardenbesef. Het lijkt voor deelnemers duidelijker te worden welk gedrag de overheid en de maatschappij als acceptabel beschouwen en welk gedrag niet. Hoewel projecten zoals Burgernet de gemeenschapszin van de deelnemers lijken te bevorderen en de relatie met de politie verbetert (zie hiervoor ook Husain, 1988), zijn deze effecten toch vaak vrij klein (zie hiervoor ook Fleming, 2005). Het lijkt ons dat we daarom zeer voorzichtig met deze evaluaties moeten omgaan. Uit het onderzoek van Bennett (1989) naar factoren die een rol spelen bij deelname aan *Neighbourhood Watch*, bleek dat vooral de angst of het gepercipieerde risico om slachtoffer te worden gerelateerd is aan deelname. Het onderzoek van Huck en Kosfeld (2007) liet zien dat mensen eerder geneigd zijn deel te nemen aan een project als *Neighbourhood Watch* wanneer er sprake is van een stijging van criminaliteit. Net zoals Bennett (1989) brengen zij dit in verband met een groter gepercipieerd risico op slachtofferschap van criminaliteit en daarmee een groter gevoel van onveiligheid.

De bevindingen van het onderzoek naar harde resultaten zijn dan weer teleurstellend. Harde resultaten omvatten de harde meetbare effecten omtrent aanhoudingen en de pakkans. Uit onze gesprekken met de politie werd duidelijk dat wat deze 'harde resultaten' betreft er tijdens de pilot in Nieuwegein een rendement werd geconstateerd van 5%. In casu hebben er vijftig Burgernet-acties plaatsgevonden, waarvan er drie succesvol zijn geweest en waarbij in totaal vijf mensen zijn aangehouden. In nog een vijftal gevallen hebben Burgernet-acties geleid tot extra informatie. Dit lage rendement wordt vooral gewijd aan technische (het complexe computersysteem was niet gebruiksvriendelijk en niet goed uitgerust op ruim 1.600 man, omdat slechts 300 aanmeldingen waren verwacht), organisatorische en procedurele mankementen (onduidelijkheden met betrekking tot de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het gebruik van Burgernet) van Burgernet. Kortom, het lijkt erop dat de deelnemers aan Burgernet zich wat veiliger voelen en dat ook het imago van de overheid er lichtjes op vooruitgaat, maar objectief gezien zorgt Burgernet niet voor keiharde, meetbare resultaten. Wat betekent dit alles nu in een veranderend veiligheidslandschap? Specifieker gezegd, welke dynamiek ontvouwt zich in Burgernet tussen de deelnemende actoren?

Burgernet ...

Het concept van *nodal governance* stelt dat (be)sturen niet langer tot stand komt 'van bovenaf', van de overheid als enige organisator en uitvoerder van de veiligheidszorg, maar door steeds variërende relaties tussen de actoren die actief zijn in het veiligheidslandschap. Met andere woorden, in samenwerkingsverbanden is geen enkele actor het vanzelfsprekende middelpunt en krijgt geen enkele actor op voorhand prioriteit (Shearing en Wood, 2003). De actor die bij een project een bepaalde positie in het samenwerkingsverband inneemt, neemt diezelfde positie niet noodzakelijk in bij een ander project. Samenwerkingsverbanden kunnen immers voortdurend wisselen van samenstelling, net zoals verantwoordelijkheden en taken. De klemtoon wordt daarmee gelegd op het oplossen van problemen. Het reduceert de overheid (en dus de politie) tot slechts een van de actoren in de veiligheidszorg (Shearing, 2005, p. 62). *Nodal governance* focust dus op samenwerkingsverbanden en allianties, die in tijd en plaats (kunnen) variëren (Johnston en Shearing, 2003, p. 147).

Het is daarom interessant om het perspectief van *nodal governance* over Burgernet heen te leggen. Immers, net zoals *nodal governance* focust Burgernet op resultaat, zowel 'harde' als 'zachte' resultaten, en op samenwerking tussen de actoren. Dit zoomt meteen in op de actoren – in dit geval de politie, de gemeente en de deelnemers – die *gezamenlijk* aan een oplossing voor de zich voordoende problemen moeten werken. Dit impliceert dat de actoren elkaar niet alleen moeten kunnen vinden in de manier waarop de oplossing wordt bewerkstelligd, maar ook in de oplossing zelf. Immers, wat voor de politie als een oplossing wordt gezien, is dat niet noodzakelijk ook voor de gemeente, laat staan voor een burger. Het is dus van extra groot belang om van elk van de partners in het samenwerkingsverband de structuur, de mentaliteit(en), de bronnen en technologieën die zij tot hun beschikking hebben, en de activiteiten die zij ontplooiën, te kennen, naar waarde te schatten en te benutten (Johnston en Shearing, 2003, p. 13).

Uit de door ons verzamelde data blijkt dat de interactie tussen de politie, de gemeente en de burgers, maar ook tussen de politie, de gemeente en de burgers onderling verre van optimaal is. Zowel burgers als de gemeenten, als de centralisten in de meldkamer ervaren de samenwerking als eenzijdig. Dit gaat ten koste van het

vertrouwen. Het gevolg is dat de overheid en burgers elkaar niet vanzelfsprekend vinden op operationeel niveau. Soms wordt er een beroep gedaan op burgers, maar dat is niet structureel van aard. Voor de centralisten bestaan er wel richtlijnen voor het werken met Burgernet, maar de centralisten hebben een eigen manier van werken ontwikkeld en lijken zich niet te laten voorschrijven hoe zij moeten werken. Centralisten maken vaak zelf afwegingen en nemen liever zelf beslissingen. Voor de ene centralist is de aard van de melding en de gevaarstelling voor de burger van belang, voor de andere niet. Het gevaar dat de burger kan lopen, zorgt ervoor dat niet altijd een Burgernet-actie wordt gestart. Kortom, er bestaat een soort van autonomie in de handelingsruimte van de centralisten, waardoor duidelijkheid bij het opstarten van een melding ontbreekt. Bij dit alles valt op dat er weinig kennis en expertise bij de politie en de gemeente aanwezig is om met de burger in het complexe veld van de veiligheidssector samen te werken. Factoren die daarbij een rol spelen, zijn onwetendheid, angst, misverstanden en wantrouwen. Uit onze gesprekken met burgers blijkt in elk geval dat burgers wel actief en bewust op zoek gaan naar samenwerkingsmogelijkheden met de politie, maar dat zij dat niet zozeer doen om de politie te helpen, maar dat zij eerder worden gedreven door hun betrokkenheid bij de buurt en door de angst voor slachtofferschap. De burger lijkt dus behoefte te hebben aan een *anker*. Zoals de situatie nu is, voelen burgers zich te veel afhankelijk van de gemeenten en de politie. Bovendien krijgen ze zelden feedback op de door hen aangeleverde informatie. Een centralist vertelde ons dat het soms gebeurt dat een actie wordt afgeblazen, terwijl nog niet eens alle burgers zijn gebeld, en de actie niets heeft opgeleverd. Al deze factoren kunnen ertoe leiden dat burgers hun eigen gang gaan, wat mogelijk het opsporingsonderzoek van de politie kan verstoren en de coördinatie van het project in gevaar brengt. Er ontstaat dus ook aan de kant van de burger een zekere mate van autonomie. Zo ontstaan er onder burgers sociale netwerkjes waarbinnen allerlei initiatieven worden ontwikkeld, die niet noodzakelijk gericht zijn op vreedzame en duurzame oplossingen. Het responsabiliseringsproject lijkt hiermee vruchten af te werpen, maar lijkt eveneens in het andere uiterste door te slaan. Er bestaat immers de kans dat deelnemers na een

melding zelf achter de verdachten aangaan.⁶ Deze drang naar autonomie wordt allicht gevoed door een gevoel van machteloosheid dat het samenwerkingsverband bij de burgers oproept. Ze worden te veel overgelaten aan de wispelturigheid van de politie, en er is een gebrek aan communicatie vanuit de gemeente. Bovendien krijgen ze ook weinig inzicht in hoe de politie werkt en in de prioriteiten in het veiligheidsbeleid.

Dit brengt ons bij het ontbreken van enige helderheid over taken en verantwoordelijkheden. Dit geeft aan dat het project te veel focust op de doelen en belangen van de politie en de gemeente, en niet op het proces dat aan de organisatie en uitvoering van de veiligheidszorg ten grondslag ligt. Met deze afwezigheid van duidelijkheid loopt de overheid het risico dat ze te maken krijgt met zogenoemde overijverige burgers. Deze ontwikkelingen naar autonomie versterken bij de politie dan weer het wantrouwen ten opzichte van de deelnemers aan het project. Immers, niet kan worden uitgesloten dat er binnen sommige sociale netwerken mensen zijn die onjuiste meldingen doen om zo anderen die delicten plegen te beschermen en de politie op het verkeerde been te zetten. Maar ook bij de burgers is er een gebrek aan vertrouwen. Uit onze gesprekken met deelnemende burgers bleek dat vooral het niet of amper nakomen van beloftes inzake een project het vertrouwen schaadt. Door enthousiasme deed de overheid bepaalde beloftes (zoals over het aantal berichten dat men zou ontvangen), maar die worden niet altijd gehaald.

Ook wat betreft de samenwerking tussen politie en gemeente zijn er nog heel wat onduidelijkheden. Wat houdt bijvoorbeeld de regierol van de gemeente wat betreft Burgernet nu precies in? Het feit dat dit nog niet goed uitgekristalliseerd is, brengt het gevaar van misverstanden met zich mee. De een denkt dat de ander iets doet, en vice versa. Kortom, op dit moment blijft de samenwerking op een te algemeen niveau steken. Partijen weten niet van zichzelf en van elkaar waar ze goed in zijn en welke taak en verantwoordelijkheid zij op zich willen nemen. Uit de door ons verzamelde data blijkt dat zelden iemand op eigen initiatief de verantwoordelijkheid neemt. Veelal schuiven partijen deze van zich af en gooien die bij iemand anders op het bord. Dit vormt een al te groot risico. Dat blijkt ook

6 Uit de interviews blijkt dat dit trouwens ook geregeld gebeurt.

uit de data. Immers, de onduidelijkheid over verantwoordelijkheden heeft vaak invloed op het type informatie dat de gemeenten doorgeven, de wijze waarop de politie dit operationeel aanstuurt, én op wat ze doorkrijgt van de burger. Er is een duidelijk verschil in de informatiegraad. Hoewel de vrijblijvendheid van het project het allicht moeilijk maakt om afspraken hieromtrent te maken, willen we toch opmerken dat deze vrijblijvendheid geen vrijbrief mag zijn voor zowel de overheid als de burgers om te doen wat ze zelf willen. Duidelijke afspraken over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn, ons inziens, onontbeerlijk.

Kortom, terwijl de responsabiliseringsgedachte het primaat bij de burger legt, zien we toch vooral een overheid die blijft vasthouden aan haar rol zoals ze die speelde in de dirigistische staatsvorm. De opvatting dat de burger ‘ogen en oren’ van de politie moet zijn, spreekt wat dat betreft boekdelen. Dit zien we ook terug in het gebrek aan communicatie over de taakomschrijvingen en verantwoordelijkheden; burgers hoeven immers slechts informatie door te geven. Gezien de bronnen en technologieën van de overheid, en dus de bevoegdheden die zij heeft in de opsporing, is het logisch dat zij een belangrijke rol vertolkt in de organisatie en uitvoering van veiligheidszorg. Maar dat betekent niet dat zij in alle samenwerkingsverbanden aan haar traditionele rol moet blijven vasthouden.

... en nodal governance

Vanuit het *nodal governance*-perspectief wordt duidelijk dat de politie en de gemeenten eerder als *relatief autonome* organisaties moeten optreden, waarbij hun taken en verantwoordelijkheden voortdurend in transformatie zijn, en zo veel mogelijk de ontwikkelingen van andere actoren moeten toelaten. Deze rol van *anker* is essentieel om een evenredige verdeling van de veiligheidszorg te kunnen bewerkstelligen. Het verhindert dat bevolkingsgroepen die geen toegang hebben tot relevante netwerken of weigeren deel te nemen aan de veiligheidszorg, van de samenleving worden uitgesloten. De overheid als *anker* in de veiligheidszorg moet uitkomst bieden om de balans tussen pluralisering en de democratische verdeling van veiligheidszorg te vinden. *Nodal governance* biedt dus inzichten en mogelijkheden om de veiligheidszorg te transformeren, zodat, onder de juiste omstandigheden, democratische verdeling

van veiligheidszorg kan worden bewerkstelligd. Actoren die zwak zijn, weinig capaciteit hebben om hulp te vragen aan of toegang te krijgen tot sterke actoren, hebben vanuit een *nodal governance*-perspectief wel degelijk mogelijkheden. Het zijn immers niet alleen tastbare bronnen die een actor sterk maken, ook symbolische, lokale, culturele en politieke bronnen kunnen kostbaar zijn. Door deze bronnen te mobiliseren en te bundelen wordt de positie van actoren versterkt. Daarom moet, volgens Wood en Shearing (2007, p. 98, 115) in een nodale wereld voortdurend en te allen tijde naar een nodale oplossing worden gezocht.

De rol van *anker* biedt daarom uitkomst wanneer er onduidelijkheid bestaat over wie waarvoor verantwoordelijk is, en wie welke aspecten van de veiligheidszorg organiseert en uitvoert. Een grote ongelijkheid in de verdeling van de veiligheidszorg wordt hier allicht mee voorkomen. Zo kan zij een belangrijke impact hebben op de taken en verantwoordelijkheden van haar partners. Dit blijkt ook tussen politie, gemeente en burgers het geval te zijn. De burgers wordt gevraagd mee te helpen, maar waar hun taak en verantwoordelijkheid begint en ophoudt, is onduidelijk. Het risico bestaat dan dat burgers zelf initiatieven ontwikkelen en daarbij mogelijk het opsporingsonderzoek frustreren, of verzanden in desinteresse en geklaag. Aan politie- en gemeentezijde is er gebrek aan kennis over en vertrouwen in de burger. Dit veroorzaakt onzekerheid om met hen samen te werken. Bovendien ontstaan er vele misverstanden in de communicatie. De politie lijkt zich vaak te verschuilen achter zorgen over de (on)veiligheid van de burger. Het valt daarbij op dat de overheid nog al te vaak een beroep doet op haar monopoliepositie en bevoegdheden. En deze blijken in samenwerkingsverbanden niet altijd goed te gedijen. Private partijen, waaronder burgers, hebben doorgaans belangrijke en vaak toegevoegde kennis en expertise, en ze zijn een serieuze partner geworden in de aanpak van onveiligheid.

Vanuit het perspectief van *nodal governance* lijkt ons meer aandacht geboden voor de dynamiek tussen de actoren van het project Burgernet. Allicht speelt het gebrek aan een duidelijke samenwerkingsovereenkomst een belangrijke rol bij de problemen zoals die nu optreden. In het samenwerkingsverband dat Burgernet heet, is het aangewezen dat de gemeente de regierol (de rol van anker) opneemt en duidelijke afspraken maakt met haar partners. In convenanten zouden afspraken kunnen worden geëxpliciteerd, wat mogelijk ver-

trouwen opwekt bij alle aangesloten partijen. Juist omdat die er niet zijn, ontbreekt een belangrijke basis voor een voortdurend succes van het project. Dit is niet in strijd met de vrijblijvendheid van het project. Met duidelijke afspraken wordt immers niemand verplicht om op het telefoontje van de meldkamer te reageren. Wel weten burgers waaraan zij zich moeten houden en wat zij moeten doen indien zij wensen te reageren. Het zal, ons inziens, het vertrouwen in alle betrokken partijen ten goede komen. Daarnaast lijkt het ons van belang om alle mogelijke communicatiekanalen te benutten. Het rondsturen van een maandelijkse nieuwsbrief bijvoorbeeld, waarin concreet wordt ingegaan op de acties, kan de deelnemers belangrijke informatie geven. Mensen die geen bericht hebben gekregen, weten dan wel dat het systeem in gebruik is en dat het loont om te blijven meedoen. Het lijkt ons dat het project staat of valt met communicatie en nazorg.

Misschien kan het *nodal governance*-perspectief ook een belangrijke inspiratiebron zijn bij de landelijke uitrol. De mate van succes hangt immers voor een belangrijk deel af van de plaats waar het project wordt ingevoerd. In sommige plattelandsgemeenten bijvoorbeeld, waar bijna nooit iets gebeurt, is het systeem waarschijnlijk minder effectief. In dit soort gemeenten heerst meestal al een bepaalde mate van sociale controle en zijn de criminaliteitscijfers gewoonlijk niet spectaculair hoog. Daardoor bestaat de mogelijkheid dat het project in dit soort gemeenten meer kwaad dan goed doet. Men gaat zich dan misschien juist onveiliger voelen. Men zou voordat het systeem wordt ingevoerd, dan ook goed moeten nadenken over hoe dit soort effecten kan worden beperkt. Daarnaast is het mogelijk dat Burgernet in probleemwijken, waar juist heel veel gebeurt, minder effectief zal zijn. Het is niet ondenkbaar dat in wijken waar heel veel gebeurt op het gebied van criminaliteit en waar veel politie komt, maar waar geen duidelijke verbetering optreedt, burgers niet veel ophebben met de politie. Men zal dan ook niet snel bereid zijn om in een samenwerkingsverband met de politie en de gemeente toe te treden. Een goede studie van de mentaliteit, bronnen en structuur van dergelijke wijken kan misschien veel problemen voorkomen. Immers, een studie van deze kenmerken van de samenwerkingspartner zou erop kunnen wijzen dat in deze wijken ook mensen wonen die de heersende normen en waarden in de wijk zat zijn en hier juist iets aan willen veranderen. Of Burgernet al dan niet succesvol wordt, kan dus alle kanten op, maar het is voor een belangrijk

deel ook afhankelijk van de rol die de politie en de gemeenten daarbij spelen.

Daarnaast willen we opmerken dat er een paradox lijkt te bestaan tussen de idee waarop Burgernet is gebouwd, namelijk samenwerking met burgers, en de democratisering van de veiligheidszorg. Het lijkt ons niet denkbeeldig dat bepaalde buurten juist bewust niet willen meewerken aan Burgernet. Hierdoor wordt het deelnemen allicht beperkt tot een bepaald type buurten. In dat geval kan er een spagaat ontstaan tussen enerzijds de buurten waar men wel samenwerkt met de politie, en anderzijds de buurten waar men niet samenwerkt. Hierdoor creëert het project Burgernet juist wat het wil voorkomen: een mattheuseffect in de veiligheidszorg.

Het *nodal governance*-perspectief op projecten zoals Burgernet maakt daarom vier belangrijke opmerkingen. Ten eerste is het vermijden van het geven van prioriteit aan de overheid in de organisatie en uitvoering van veiligheidszorg noodzakelijk om te bekijken welke andere (bestuurlijke) actoren er zijn en welke netwerken er tussen deze actoren bestaan. Dit impliceert, ten tweede, dat 'besturen' niet een uitkomst van één enkele actor is, maar eerder als de uitkomst of het 'eigendom' van een netwerk moet worden gezien. Daarmee hangt samen dat besturen het resultaat is van steeds verschuivende relaties en allianties en dat het geen uitkomst meer is van een overheid die andere 'roeiers' stuurt. Ten slotte wordt onderstreept dat besturen een menselijke handeling is en daarom ook normatieve implicaties kent. Dit moet volgens Johnston en Shearing (2003, p. 148) steeds leiden tot de vragen wie er verantwoordelijk is voor de organisatie en de uitvoering van veiligheidszorg, en op welke manier de belangen van burgers daarin worden meegenomen.

Besluit

Projecten zoals Burgernet vallen te typeren als lokale veiligheidsnetwerken die gericht zijn op de aanpak van concrete veiligheidsproblemen en -risico's. Men wil uiteenlopende problemen, zoals woninginbraak, overvallen en autodiefstal, voorkomen en bestrijden. Burgers worden in deze vorm van aanpak beschouwd als een verlengstuk van de politie; ze zijn 'oren en ogen' en fungeren bijgevolg als (potentiële) informatiebronnen voor de politie. De gedachte achter Burgernet is de erkenning dat burgers een grote rol te

spelen hebben bij het voorkomen en het bestrijden van criminaliteit. Burgernet is daarom eerder een relatief losse samenwerkingsvorm, waarbij de politie en de gemeente vrij zijn om al dan niet een Burgernet-actie te starten en de burgers kunnen reageren op een oproep van de politie.

Vanuit een *nodal governance*-perspectief wordt duidelijk dat er bij Burgernet nog veel fout loopt. De overheid speelt immers nog steeds de rol van monopoliehouder in de veiligheidszorg. Het gevolg is dat de burger het gevoel heeft dat hij niet ernstig wordt genomen, en zijn eigen weg begint te zoeken. Daar gaan de centralisten in de meldkamer ieder op een andere manier mee om. Sommigen zijn hierdoor angstig om informatie te delen, anderen worden juist innovatief om op allerlei alternatieve wijzen informatie te vergaren en te delen. Onzekerheid en wantrouwen leiden er veelal toe dat er geen informatie meer wordt uitgewisseld of dat de politie en gemeenten geen actie ondernemen. Het lijkt ons dat de politie en de gemeenten eerder als *relatief autonome* organisaties moeten optreden, waarbij hun taken en verantwoordelijkheden voortdurend in transformatie zijn, zo veel mogelijk de ontwikkelingen van andere actoren moeten toelaten. Het lijkt dat alleen dan de responsabilisering van de burger (die beantwoordt aan de beginselen van onze rechtsstaat) kans van slagen heeft.

Kortom, hoewel het *nodal governance*-perspectief expliciete aandacht schenkt aan de structuur, de mentaliteiten, de bronnen en technologieën van de samenwerkingspartners, valt toch op dat ook vertrouwen, oprechte communicatie en vertrouwen (kortom, de hulpmiddelen die in een gemeenschap aanwezig zijn om de sociale organisatie vorm te geven) een duidelijke rol spelen bij projecten zoals Burgernet. Volgens Coleman (1988, p. 99) kan succesvolle samenwerking immers alleen worden bereikt wanneer de leden van een netwerk met elkaar rekening houden, zich conformeren aan de gedragsnormen, en dus presteren volgens bepaalde verwachtingen die ze van elkaar hebben. Putnam en Nanetti (1993) argumenteren dat hechte samenwerkingsverbanden het vertrouwen en de normen die gedeeld worden versterken, en er dus voor zorgen dat netwerken efficiënter functioneren. Volgens deze redenering zijn projecten waar deze hulpmiddelen weinig aanwezig zijn, kwetsbaarder voor opportunistisch gedrag en zijn ze minder in staat om een effectieve samenwerking met anderen op te bouwen. Deze hulpmiddelen zijn dus van belang omdat ze invloed hebben op de dynamieken en

ontwikkelingen van projecten. Het is daarom ook voor Burgernet de uitdaging om een adequaat beroep te doen op deze hulpmiddelen.

Literatuur

Bauman, Z.

Liquid times: living in an age of uncertainty

Cambridge, Polity, 2006

Beck, U.

Risk society: towards a new modernity

Londen, Sage, 1992

Bennett, T.

Factors related to participation in Neighbourhood Watch schemes

The British Journal of Criminology, jrg. 29, nr. 3, 1989, p. 207-218

Bennett, T., D. Farrington e.a.

The effectiveness of Neighbourhood Watch

Pontypridd, University of Glamorgan, 2003

Boutellier, H.

Meer dan Veilig: Over bestuur, bescherming en burgerschap

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2005

Coleman, J.S.

Social capital in the creation of human capital

American Journal of Sociology, nr. 94, 1988, p. 95-121

Denkers, F.A.C.M.

Op eigen kracht onveiligheid de baas: de politie van pretentieuze probleemoplosser naar bescheiden ondersteuner

Lelystad, Koninklijke Vermande, 1993

Ekberg, M.

The parameters of the risk society: a review and exploration

Current Sociology, jrg. 55, nr. 3, 2007, p. 343-366

Evaluatierapport Intomart

Burgernet na één jaar

2005 (www.burgernet.nl/

BurgerVeiligheidPortaal/ShowPublicatie.aspx?ID=42enShow=true;

geraadpleegd op 8 november 2008)

Fleming, J.

'Working together': Neighbourhood Watch, reassurance policing and the potential of partnerships

Canberra, Australian Institute of Criminology, 2005

Flight, S., A. van den Andel e.a.

Vertrouwen in de politie. Een verkennend onderzoek

Amsterdam, 2006, www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/politie/onderzoeken/103585/vertrouwen_in_de_0

Garland, D.

The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society

The British Journal of Criminology, jrg. 36, nr. 4, 1996, p. 445-466

Garland, D.

The culture of control. Crime and control in the contemporary society

Oxford, Oxford University Press, 2001

Hoogenboom, B., E.R. Muller

Voorbij de dogmatiek: publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg. Politie en wetenschap (7)

Apeldoorn, Uitgeverij Kerckebosch, 2002

Huck, S., M. Kosfeld

The dynamics of Neighbourhood Watch and norm enforcement

The Economic Journal, jrg. 117, nr. 516, 2007, p. 270-286

Husain, S.

Neighbourhood Watch in England and Wales: a locational analysis

Londen, Home Office, 1988

Jackson, R.H., P. Owens

The evolution of international society

In: J. Baylis en S. Smith (red.), *The globalisation of world politics*, New York, Oxford University Press, 2005

Johnston, L., C.D. Shearing

Governing security. Explorations in policing and security justice

Londen, Routledge, 2003

Latour, B.

Nous n'avons jamais été modernes: essai d'anthropologie symétrique

Parijs, La Découverte, 1991

Lippens, R.

Viral contagion and anti-terrorism: notes on medical emergency, legality and diplomacy

International Journal for the Semiotics of Law, jrg. 17, 2004, p. 125-139

Os, P. van

De eerste oogst is binnen

Apeldoorn, Politieacademie, 2008

Putnam, R.D.L., R.Y. Nanetti

Making democracy work: civic traditions in modern Italy

Princeton, Princeton University Press, 1993

Scholte, R.D.

Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten

In: H. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerk-samenleving*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008, p. 223-243

Sevinga, M.

Evaluatie sms-alert

Tilburg, Politie Midden en West Brabant, 2005

Shearing, C.D.

Nodal security

Police Quarterly, jrg. 8, nr. 1, 2005, p. 57-63

Shearing, C.D.

Reflections on the refusal to acknowledge private governments

In: J. Wood en B. Dupont (red.), *Democracy, society and the governance of security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 11-32

Shearing, C.D., J. Wood

Nodal governance, democracy and the new 'denizens'

Journal of Law and Society, jrg. 30, nr. 3, 2003, p. 400-419

Steden, R. van, H. Hageman

Vervagend blauw. Over politie-families, controle en vertrouwen

In: H. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerk-samenleving*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008, p. 199-221

Straatman, M.

Extra ogen en oren in de opsporing

Blauw – Recherche, jrg. 15, 2007, p. 6-9

Stuive, K., J. Emmen

Business case Burgernet

Utrecht, Politie Utrecht, 2005 (intern document)

Swaaningen, R. van

Veiligheid in Nederland en Europa. Een sociologische beschouwing aan de hand van David Garland

Justitiële verkenningen, jrg. 30, nr. 7, 2004, p. 9-21

Vijver, C.D. van der

De burger en de zin van het strafrecht

Lelystad, Koninklijke Vermande, 1993

Wood, J., C.D. Shearing

Imagining security

Cullompton, Willan Publishing, 2007

Young, J.

The exclusive society. Social exclusion, crime and difference in late modernity

Londen, Sage Publications, 1999

Young, J.

The vertigo of late modernity

Londen, Sage Publications, 2007

Nodale sturing van veiligheid en lokale veiligheidsnetwerken

Over de beperkingen van een perspectief

*J. Terpstra**

De afgelopen ongeveer twee decennia is de zorg voor maatschappelijke veiligheid steeds minder beschouwd als alleen de verantwoordelijkheid van de politie. Andere partijen, zowel private als publieke, hebben hierbij steeds meer taken en verantwoordelijkheden gekregen. Uiteenlopende (vooral Engelstalige) termen zijn gelanceerd ter aanduiding van deze nieuwe, hybride organisatie van de veiligheidszorg, zoals *governance of crime and disorder*, *multi-agency approach*, *mixed economy of policing*, *plural policing*, *partnership policing* en *third party policing* (Crawford, 1997; Maze-rolle en Ransley, 2005; Crawford, Lister e.a., 2005). De overeenkomst hierbij is dat ervan uit wordt gegaan dat 'policing' (politiefunctie) en 'police' (politieorganisatie) steeds minder samenvallen. Deze ontwikkeling past bij een bredere verschuiving in het overheidsbeleid sinds de jaren tachtig op tal van beleidsterreinen. Onder invloed van opvattingen over onder meer nieuw publiek management en *governance* is de positie van de overheid ten opzichte van andere partijen gewijzigd en zijn nieuwe vormen van (vaak indirecte) sturing ontstaan (Newman, 2001). Bovendien past de opkomst van nieuwe partijen in de veiligheidszorg bij bredere ontwikkelingen in de wijze waarop overheid en samenleving reageren op criminaliteit, overlast en onveiligheid. De hogere eisen van burgers op dit terrein en het groeiende belang van veiligheid als politiek en bestuurlijk vraagstuk hebben ertoe bijgedragen dat politie en justitie onder druk zijn komen te staan. Daarom roept de overheid burgers en bedrijven op de eigen verantwoordelijkheid te nemen voor veiligheid. Tegelijk organiseren burgers en bedrijven meer hun eigen veiligheidszorg uit onvrede over het functioneren

* Dr. Jan Terpstra is verbonden aan het Criminologisch Instituut van de Radboud Universiteit in Nijmegen.

van de politie. De opkomst van nieuwe publieke en private partijen in de veiligheidszorg past bovendien bij de sinds de jaren tachtig gegroeide aandacht voor preventie, proactief optreden en risicomangement (Garland, 2001; Crawford, 1997).

Deze complexe ontwikkeling roept vele vragen op. Deze betreffen onder meer de verhouding tussen publiek en privaat in de veiligheidszorg en de coördinatie van de nieuwe, vaak onoverzichtelijke netwerken. Bovendien komt de vraag op welke garanties er (nodig) zijn voor het realiseren van veiligheidszorg als publiek goed bij een groeiend particulier initiatief en toenemende marktwerking. Hoe kan worden voorkomen dat de beschikbaarheid van veiligheidszorg afhankelijk wordt van de koopkracht van burgers?

Een belangrijk perspectief waarin deze vragen aan de orde komen, is de afgelopen jaren ontwikkeld door Clifford Shearing met uiteenlopende collega's. Dit perspectief, bekend als *nodal governance of security* (nodale sturing van veiligheidszorg), is bedoeld als alternatief voor staatscentrische benaderingen die het denken rond politie, justitie en veiligheidszorg nog steeds zouden domineren. Inmiddels zijn bij deze benadering ook kritische kanttekeningen geplaatst.

Drie elementen staan daarbij centraal, namelijk de positie van de overheid, veiligheidszorg als publiek goed en de maatschappelijke verdeling van veiligheidszorg (Loader en Walker, 2007; Crawford, 2003, 2006).

In deze bijdrage wordt eerst ingegaan op deze nodale benadering. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre het functioneren van lokale veiligheidsnetwerken in Nederland voldoet aan het beeld van 'nodal governance'. Deze beschouwing wordt afgesloten met enkele kritische kanttekeningen bij deze benadering.

Nodale sturing van veiligheid

Binnen de benadering van nodale sturing van veiligheidszorg is het belangrijk analytische, verklarende aspecten en 'normatieve implicaties' van elkaar te onderscheiden. Een van de problemen met deze benadering is dat de relatie tussen beide aspecten niet altijd duidelijk is. Verklaringen worden soms pas duidelijk in de zienswijzen op de wenselijke vormgeving van de veiligheidszorg. Bovendien zijn 'normatieve implicaties' soms nauwelijks te herleiden tot het theoretische deel van de benadering. Daarom wordt hier afzonder-

lijk ingegaan op beide aspecten. Hier wordt geen compleet overzicht van de benadering beoogd. Het gaat hier slechts om een kritische behandeling gericht op de vraag wat de betekenis is van deze benadering voor de analyse en ontwikkeling van de veiligheidszorg in West-Europese landen.

Nodale sturing als wetenschappelijk perspectief

De *nodal governance*-benadering schetst een beeld van de veiligheidszorg als onoverzichtelijk geheel van knopen in een wirwar van relaties en onderlinge beïnvloeding. Het gaat om '(...) een complex van hybride arrangementen en praktijken waarbinnen zowel verschillende sturingsmentaliteiten als zeer uiteenlopende sets van institutionele vormen naast elkaar bestaan' (Wood en Shearing, 2006, p. 4). Knopen zijn 'plaatsen' (in geografische, sociale of virtuele betekenis) gekenmerkt door bepaalde kennis, vermogens en hulpbronnen (Wood en Shearing, 2007, p. 27).

Deze benadering wil de dominantie van het staatscentrisch denken doorbreken. In navolging van onder meer Hobbes en Weber ligt in dit denken de nadruk op het vermogen van de overheid de sociale orde op te bouwen en in stand te houden. De overheid beschikt daartoe over een geweldsmonopolie. In deze vaak vanzelfsprekende visie worden burgers opgevat als niet geïnformeerd en passief.

Tegelijk is de *nodal governance*-benadering een poging opvattingen die onder invloed van het neoliberalisme populair werden, zoals over de scheiding tussen 'sturen' (door de overheid) en 'roeien' (door andere partijen) (Osborne en Gaebler, 1992) of 'sturing op afstand' (Rose en Miller, 1992), verder te doordenken en in zekere zin te radicaliseren. In deze opvattingen wordt volgens Shearing e.a. de overheid nog steeds gezien als centrum van de sturing, zij het dat de uitvoering in private handen kan zijn. In de nodale visie kunnen zowel opdrachtgevers als uitvoerders publiek of privaat zijn (Bayley en Shearing, 2001).

Een van de problemen met deze benadering is dat de status ervan niet altijd duidelijk is: gaat het hier om een theorie, model, verzameling begrippen of slechts een taal? Hoewel de suggestie van het eerste wordt gewekt, lijkt het vaak eerder om het laatste te gaan. Soms ook wordt gesproken van metaforen (Wood en Shearing, 2006, p. 1, 6). Deze onduidelijkheid doet zich ook voor ten aanzien van centrale onderdelen van de *nodal governance*-benadering, zoals de positie

van de overheid. In verschillende publicaties wordt hierbij telkens bijna letterlijk dezelfde formulering gehanteerd. In plaats van een staatscentrische opvatting wordt benadrukt dat 'no set of nodes is given conceptual priority' (Shearing en Wood, 2003a, p. 404). De duidelijkheid die zo geboden lijkt te worden, is echter schijn. Telkens volgt direct de waarschuwing: 'Just what the role of the state is and how it does or does not relate to other nodes should be an empirical question (...)' (Shearing, 2006, p. 27) en '(...) the specific way in which governmental nodes relate to one another will vary across time and space' (Shearing en Wood, 2003a, p. 404). Hiermee lijken de theoretisch-inhoudelijke aspiraties gereduceerd tot slechts een conceptuele benadering.

De opkomst van nieuwe partijen in de veiligheidszorg en het afnemende belang hierbij van de staat worden in deze benadering gezien als een gevolg van vooral twee omstandigheden. Ten eerste is volgens Shearing e.a. de grens tussen publiek en privaat vervaagd. Daarbij wordt vooral verwezen naar de opkomst van *mass private property*, waardoor publieke ruimte, publiek toezicht en publiek belang niet langer samenvallen (Johnston en Shearing, 2003, p. 31-33). Ten tweede wordt gewezen op verschillende vormen van overheidsfalen in de veiligheidszorg ('governmental deficits'). Het belangrijkste gevolg daarvan is dat arme burgers geen invloed hebben op de invulling van de veiligheidszorg, daar onvoldoende van profiteren, maar wel disproportioneel worden geconfronteerd met de sterke arm van de staat (Shearing en Wood, 2003a, 2003b).

Normatieve implicaties

Naast beschrijvende en verklarende onderdelen bevat de *nodal governance*-benadering normatieve componenten. Ook hierin zet de benadering zich af tegen overheersende opvattingen waarin oplossingen voor veiligheidsvraagstukken vooral worden verwacht van versterking van overheidsoptreden en vermindering van het nodale karakter. Auteurs als Shearing gaan er echter van uit dat veiligheid, rechtvaardigheid en democratische waarden alleen zijn te realiseren als de nodale werkelijkheid als uitgangspunt wordt aanvaard: 'the normative agenda (...) is one that accepts nodal governance not only as an empirical reality, but as a way of thinking that opens up new opportunities for realizing democratic values' (Wood en Shearing, 2007, p. 115).

Belangrijk thema dat hierbij telkens terugkomt, is de aanpak van onveiligheid in arme wijken, waarbij vaak gerefereerd wordt aan de arme townships in Zuid-Afrika, het land waar Shearing werkt. Ook hier worden oplossingen niet verwacht van versterking van de overheid of vermindering van het nodale karakter. Eerder moeten aan arme burgers de middelen en capaciteiten worden gegeven, zodat zij in staat zijn de zorg voor veiligheid zelf vorm te geven: '(...) it is not until these weak players become stronger that nodal governance will become more equitable in its outcomes and more democratic in its processes' (Wood en Shearing, 2007, p. 153). Door middel van (vooral niet-statelijke) programma's voor *local capacity governance* (Kempa en Shearing, 2002; Shearing en Wood, 2003b) moet worden bevorderd dat arme burgers het kapitaal en de capaciteiten krijgen die nodig zijn voor 'self-direction' en om succesvol te opereren in het spel van markt en *nodal governance*. De eigen kennis en deskundigheid van arme burgers vormen het vertrekpunt voor de aanpak van onveiligheid. Voorgesteld wordt door (overheids)subsidies arme burgers de middelen te geven om op basis van hun eigen deskundigheid en informatie problemen aan te pakken, onder meer rond veiligheid, '(...) in order to develop mechanisms for governing security that arose from their own knowledge and experience rather than depending on the imported and generalised expertise (...)'

(Cartwright, Jenneker e.a., 2004). Soms worden indirectere strategieën voorgesteld, zoals subsidie om economische activiteiten in de arme gebieden te bevorderen, zodat bewoners over koopkracht en keuzemogelijkheden gaan beschikken en meer invloed krijgen op de veiligheidszorg die zij nodig hebben (Shearing en Wood, 2003a). De voorgestelde veiligheidsstrategie bestaat zo uit een vorm van basisdemocratie, het mobiliseren van bewoners in arme gebieden, mogelijk gemaakt door maatregelen vergelijkbaar met een collectief 'cliëntgebonden budget' of 'rugzakje' in de Nederlandse gezondheidszorg en het onderwijs. Arme burgers krijgen daarmee de mogelijkheden op grond van eigen inzichten, ervaringen en behoeften veiligheidszorg aan te schaffen of te sturen. De verwachting is dat door arme burgers meer hulpbronnen en invloed te geven '(...) the ideals of democratic governance are likely to be enhanced' (Wood en Shearing, 2006, p. 12).

Met deze opvatting wordt burgerparticipatie niet gezien als slechts een verlengstuk van politiek of overheid ('ogen en oren'). Door de ontwikkeling van vormen van conflictbeslechting en vredescomités

ontstaat eerder een alternatief, waardoor, zo is de verwachting, het beroep op politie en overheid zal afnemen (Cartwright, Jenneker e.a., 2004; Johnston en Shearing, 2003).

Lokale veiligheidsnetwerken in Nederland

Ook in Nederland hebben de afgelopen jaren nieuwe (waaronder private) partijen een grotere rol gekregen in de veiligheidszorg. Nieuwe vormen van burgerparticipatie rond veiligheid zijn ontstaan. Deze verschijnselen komen vooral tot uiting in de vele lokale veiligheidsnetwerken, die zijn te vinden in wijken, rond winkelcentra of in industriegebieden. In hoeverre voldoen deze aan het beeld dat in de *nodal governance*-benadering wordt geschetst? Allereerst wordt kort enige informatie gegeven over deze lokale samenwerkingsverbanden (zie Terpstra, 2008a, 2008b; Terpstra en Kouwenhoven, 2004).

Lokale veiligheidsnetwerken zijn in Nederland ontstaan vanaf eind jaren tachtig. Het beleid rond bestuurlijke preventie van criminaliteit, gebiedsgebonden politiewerk en integrale lokale veiligheidszorg, evenals de groei van de particuliere (commerciële) veiligheidssector hebben hierbij op verschillende momenten een rol gespeeld. Deze netwerken richten zich op het voorkomen en bestrijden van overlast en criminaliteit. Inmiddels kennen alle Nederlandse gemeenten dergelijke samenwerkingsverbanden, waarin naast gemeente en politie vaak ook burgers, woningcorporaties, instellingen voor onder meer welzijnswerk, jeugdhulpverlening, jeugdwerk en jeugdreclassering participeren. Het aantal van dergelijke samenwerkingsverbanden is onbekend, maar loopt vermoedelijk in de duizenden.

Veel van deze netwerken ontstaan op basis van een bottom-up initiatief. Enkele bewoners, een winkelier, wijkagent of leerkracht constateren bepaalde concrete problemen in hun directe omgeving, menen dat eerdere reacties onvoldoende opleverden, en proberen andere partijen te overtuigen van de noodzaak van een gezamenlijke aanpak. Wil een dergelijk initiatief van de grond komen, dan is vaak één partij (vaak een wijkagent) nodig die met veel enthousiasme, soms ook persoonlijk charisma, anderen weet te overtuigen van de ernst van de problemen en het belang van een gezamenlijke inzet.

Hoewel aan deze samenwerkingsverbanden vaak een convenant ten grondslag ligt, hebben zij een sterk informeel karakter. Persoonlijke verhoudingen tussen deelnemers, onderling vertrouwen en informele afspraken bepalen vaak de samenwerking, informatie-uitwisseling, werkwijze en daadkracht.

Dit informele karakter draagt eraan bij dat werkwijze en organisatievorm van de netwerken vaak sterk zijn afgestemd op lokale omstandigheden. Daarom verschillen deze netwerken onderling, onder meer naar doelstelling, structuur, samenstelling, werkwijze en omvang. Deze verschillen zijn deels te herleiden tot twee onderliggende dimensies, namelijk de mate waarin de netwerken overwegend preventief of reactief georiënteerd zijn, en of er alleen (formele) organisaties of ook burgers aan deelnemen (Terpstra, 2005). Het informele karakter van de netwerken verklaart ook waarom de taakverdeling tussen partners soms onduidelijk is en waarom de externe verantwoording van veel van deze netwerken tekortschiet.

De belangrijkste partijen binnen lokale veiligheidsnetwerken zijn politie, gemeente en burgers. Omdat deze partijen ook vanuit het perspectief van nodale veiligheidszorg belangrijk zijn, wordt hier op hun positie binnen de netwerken nader ingegaan.

Politiemensen in Nederland, zeker wijkagenten, staan in de regel tamelijk positief tegenover samenwerking met andere partijen, zij het dat deze hun wel voldoende moet opleveren en moet passen in hun visie op politiewerk. Veel lokale samenwerkingsverbanden zijn mede ontstaan op initiatief van de politie, vooral van wijkagenten. Toch is de rol van de politie in deze samenwerking vaak ambivalent. Deels is dat een gevolg van de culturele afstand tussen politie en instanties als jeugdwerk of hulpverlening. Bovendien bestaat bij de politie soms enige terughoudendheid uit vrees dat samenwerking de eigen autonomie kan bedreigen. Voor een deel wordt samenwerking bij de politie ingegeven door de druk zich te concentreren op zogenoemde kerntaken. Dit houdt vaak in dat de politie afstand neemt van haar oorspronkelijk brede taakopvatting in de samenwerking en een beperktere rol gaat spelen. Dit kan ertoe leiden dat de samenwerking een wat ander karakter krijgt: in plaats van onderling vertrouwen worden formele 'productafspraken' de basis voor een meer zakelijke samenwerking. Tegelijkertijd ontstaat bij partners de vrees dat door deze terugtrekkende beweging van de politie er gaten zullen vallen in de samenwerking, die andere partijen niet kunnen opvullen. Dit is een van de redenen waarom partners soms kritisch

zijn over de rol van de politieorganisatie, hoewel zij positief zijn over de inzet van de individuele wijkagent in hun netwerk.

Vanwege hun regietaak in het lokale veiligheidsbeleid wordt van gemeenten verwacht dat zij ook in lokale veiligheidsnetwerken een dergelijke rol vervullen. Partners blijken de gemeente echter vaak als 'zwakste partner' binnen hun netwerk te zien. De bureaucratie en interne verkokering binnen het gemeenteapparaat worden als belangrijkste oorzaken daarvan gezien. Gemeenten zouden daardoor vaak traag en soms verdeeld opereren. Vertegenwoordigers namens gemeenten hebben bovendien vaak meer een beleidsmatige of juridische oriëntatie dan een praktische daadkracht, die bij de aanpak van wijkproblemen gewenst wordt. In de praktijk komt van een gemeentelijke regie van veiligheidsnetwerken op wijkniveau dan ook onvoldoende terecht.

Het gevolg is dat vaak onduidelijk is wie deze verantwoordelijkheid dan wel op zich neemt. Soms ontstaat hier strijd over. Opvallend is dat recent onderzoek laat zien dat in de praktijk de regie van deze netwerken vaak toch weer bij de politie (wijkagent) terecht komt. Dit ondanks het feit dat inmiddels al ongeveer vijftien jaar deze regie als gemeentetaak wordt gezien en de politieleiding in het kader van het streven naar concentratie op kerntaken telkens weer probeert deze taak daar neer te leggen.

Een enkele uitzondering daargelaten, geldt als vanzelfsprekend uitgangspunt dat deze regie een publieke taak is. Van een privatisering van deze sturing is nergens sprake.

Aan veel lokale veiligheidsnetwerken nemen burgers deel. Er kunnen zeer uiteenlopende verwachtingen bestaan over de rol die zij daarin spelen, variërend van 'ogen en oren' van de politie, meepraten over de aanpak van veiligheidsproblemen tot zelfredzaamheid of informeel toezicht door burgers. In sommige gevallen schakelen bewoners of winkeliers private beveiliging in als antwoord op door hen ervaren veiligheidsrisico's.

Hoewel andere partijen in de regel zeggen burgerbetrokkenheid belangrijk te vinden, reageren zij in de praktijk hier tamelijk ambivalent op. Vaak wordt betwijfeld of burgerbetrokkenheid wel voldoende oplevert en of vertegenwoordigers van burgers wel 'representatief' zijn voor alle bewoners in hun wijk. Bovendien houden zij burgeractiviteiten soms af omdat in hun optiek deze voor allerlei complicaties kunnen zorgen.

Burgerbetrokkenheid is vaak pas mogelijk als de gemeente, maar vooral de politie burgers daarbij zichtbaar steunt. Burgers die andere bewoners op hun gedrag moeten aanspreken, durven dat vaak pas als ze weten dat de politie hen daarbij steunt en hen te hulp komt als gevaar dreigt. De (lokale) overheid is vaak de enige partij die in staat is op effectieve wijze problemen van *free rider*-gedrag bij particuliere initiatieven te voorkomen.

Hoezeer burgers hechten aan de politie, blijkt ook uit de wijze waarop zij de aanwezigheid in de publieke ruimte van toezichthouders als stadswachten of particuliere beveiligers ervaren. Weliswaar stellen de meeste burgers hun aanwezigheid op prijs en zegt een deel van hen zich daardoor veiliger te voelen, toch blijkt men in de regel de voorkeur te geven aan 'gewone' politie, omdat die meer gezag uitstraalt en meer bevoegdheden heeft (Terpstra, 2007).

Slot

Zoals uit deze beknopte schets blijkt, hebben (lokale) overheid en politie een bijzondere positie in lokale veiligheidsnetwerken. Zonder hun specifieke deskundigheid, inzet, steun, symboliek en eventueel stok achter de deur kunnen veel van deze samenwerkingsverbanden niet goed functioneren. Burgers, winkeliers, maar ook stadswachten of private beveiligers in de publieke ruimte zijn alleen met een zichtbare steun van de politie in staat en bereid hun bijdrage aan de veiligheidszorg te leveren. Zonder die inbreng van politie, deels ook van de gemeente, vallen in dergelijke netwerken snel grote lacunes. Het is dan ook een misverstand om overheid en politie te beschouwen als, zoals in de *nodal governance of security*-benadering gebeurt, slechts 'one node among many' (Crawford, 2003). De positie van politie en lokale overheid kenmerkt zich bovendien door belangrijke spanningen, tegenstellingen en ambivalenties. Ook hiervoor heeft deze benadering weinig oog.

Belangrijk uitgangspunt in de benadering van Shearing e.a. is dat de grens tussen publiek en privaat in belangrijke mate zijn betekenis zou hebben verloren. Uiteraard hebben zich hierin belangrijke veranderingen voorgedaan en is dit onderscheid in veel opzichten vager geworden, zoals het verschijnsel *mass private property* laat zien. Ook al is het verschil tussen publieke en private domeinen vager geworden, dat wil niet zeggen dat het verschil in werkwijze en symboliek

tussen publieke en private instanties is verdwenen en irrelevant is geworden. Dit geldt ook voor het onderscheid tussen privaat en publiek belang, hoe lastig dat soms ook is te concretiseren. Ook voor de interpretatie van het complexe verschijnsel burgerparticipatie in de veiligheidszorg schiet de nodale benadering tekort. De gedachte dat burgerparticipatie bevorderd kan worden door 'local capacity governance', met maatregelen in de stijl van 'rugzakjes' of 'cliëntbudgetten', is een onderschatting van de barrières die bij burgerparticipatie een rol spelen, zoals angst voor bedreiging, gebrek aan vertrouwen in de politie, onvoldoende zicht op de praktische vormgeving van zelfredzaamheid of de gedachte dat het toch eigenlijk om werk voor de politie gaat. Dat hangt samen met het feit dat de nodale benadering onvoldoende oog heeft voor het belang dat informele controle ondersteund wordt door formele vormen van controle op wijkniveau (Carr, 2005).

Een deel van de problemen met de toepassing van de *nodal governance*-benadering in West-Europa hangt mogelijk samen met het feit dat deze theorie meer geënt is op de situatie in postapartheid Zuid-Afrika, vooral die van zwarte bewoners in de townships. Dit land kent nog steeds een grote ongelijkheid in de beschikbaarheid van veiligheidszorg tussen arm en rijk (hetgeen daar nog altijd in belangrijke mate samenvalt met zwarte en blanke bevolking). De politie is in de townships vaak onvoldoende aanwezig. Voor zover bewoners hier met de politie te maken hebben, is het niet zozeer met de politie als *service*, maar eerder als *force*. Gegeven de grote afstand in Zuid-Afrika tussen overheid en bewoners van de arme wijken, het hoge criminaliteitsniveau en de grote inzet van commerciële beveiliging ligt het daar mogelijk meer voor de hand de veiligheidszorg in de townships door bewoners zelf te laten organiseren en hun daarvoor een eigen budget te geven. Hoewel ook in West-Europese landen vele 'governmental deficits' in de veiligheidszorg zijn te noemen, is de situatie hier onvergelijkbaar. Hier is in alle vormen van *plural policing* of burgerparticipatie een centrale rol weggelegd, ook in de ogen van burgers, voor politie en overheid. Overigens laten Marks en Goldsmith (2006) overtuigend zien dat ook in een land als Zuid-Afrika publieke politie een belangrijke voorwaarde is voor een democratisch bewind. Juist burgers die zich actief inzetten voor de veiligheid, willen daarbij kunnen rekenen op geruststelling en bescherming door overheid en politie.

De geschetste problemen met de *nodal governance*-benadering hangen mogelijk ook samen met het weinig sociologische karakter van de theorie. In de zorg voor veiligheid gaat het vooral om culturele verschijnselen: angsten, wantrouwen, emoties, behoefte aan vertrouwen en bescherming en om processen van (de)legitimering. Juist hierover heeft deze benadering weinig te melden. Als complexe verhoudingen en gevoelens worden gereduceerd tot slechts een wirwar van knopen, gaan juist deze elementen verloren. Op het moment dat deze theorie inhoudelijke uitspraken moet doen over tijd- en plaatsgebonden verschijnselen, blijft de theorie vaag. Dit geldt bijvoorbeeld voor de belangrijke vraag naar de positie van de overheid in de veiligheidszorg.

Ook in normatieve zin schiet deze benadering tekort. Bij het pleidooi om burgers in arme wijken te steunen door hun kapitaal en koopkracht te versterken, komt de vraag op welke garanties er zijn dat zij zich daarbij aan belangrijke democratische waarden en waarborgen zullen houden. Hoewel Johnston en Shearing (2003) menen dat een nodale aanpak veel beter dan een staatscentrische werkwijze ertoe kan leiden dat *security* niet ten koste gaat van *justice*, is onduidelijk hoe *local capacity governance* als manier om burgerparticipatie te bevorderen dit kan verwezenlijken. Hoe is met een minimale betrokkenheid van de overheid bij buurtinitiatieven te garanderen dat daarvan voldoende verantwoording wordt gegeven? Hoe om te gaan met het soms grote verschil in prioriteiten tussen politiemensen en burgers (vergelijk Liederbach, Fritsch e.a., 2008): wordt er op voorhand van uitgegaan dat burgers het bij het rechte eind hebben? Hoe bovendien te voorkomen dat de ene groep burgers zijn activiteiten en middelen inzet tegen een andere? Is het niet naïef te veronderstellen dat private partijen min of meer 'vanzelf' zullen werken aan veiligheid als 'common good'? Dergelijke vragen en zorgen worden door Wood en Shearing (2007, p. 154-155) in *Imaging security* weliswaar onderkend: 'The capacity of weak actors to play greater roles as auspices of governance does not preclude the possibility that such auspices (...) will make decisions or engage in practices that run counter to the core values we have identified.' Het blijft echter bij deze constatering en de in dit verband weinig relevante opmerking dat ook de overheid niet zonder gebreken is.

Literatuur

Bayley, D.H, C.D. Shearing

The new structure of policing: description, conceptualization, and research agenda

Washington, National Institute of Justice, 2001

Carr, P.J.

Clean streets. Controlling crime, maintaining order, and building community activism

New York, New York University Press, 2005

Cartwright, J., M. Jenneker e.a.

Local capacity governance in South Africa. A model of peaceful coexistence

Paper presented at the Search of Security Conference, Montreal, Canada, February 2003, updated March 2004

Crawford, A.

The local governance of crime. Appeals to community and partnerships

Oxford, Oxford University Press, 1997

Crawford, A.

The pattern of policing in the UK: policing beyond the police

In: T. Newburn (red.), *Handbook of policing*, Cullompton, Willan Publishing, 2003, p. 136-168

Crawford, A.

Policing and security as 'club goods': the new enclosures?

In: J. Wood en B. Dupont (red.),

Democracy, society and the governance of security, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 111-138

Crawford, A., S. Lister e.a.

Plural policing. The mixed economy of visible patrols in England and Wales

Bristol, Policy Press, 2005

Garland, D.

The culture of control. Crime and social order in contemporary society

Oxford, Oxford University Press, 2001

Johnston, L., C. Shearing

Governing security. Explorations in policing and justice

Londen, Routledge, 2003

Kempa, M., C. Shearing

Microscopic and macroscopic responses to inequalities in the governance of security: respective experiments in South Africa and Northern Ireland

Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa, jrg. 49, 2002, p. 25-54

Liederbach, J., E.J. Fritsch e.a.

Exploring the limits of collaboration in community policing. A direct comparison of police and citizen views

Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, jrg. 31, nr. 2, 2008, p. 271-291

Loader, I., N. Walker

Civilizing security

Cambridge, Cambridge University Press, 2007

Marks, M., A. Goldsmith

The state, the people and democratic policing: the case of South Africa

In: J. Wood en B. Dupont (red.), *Democracy, society and the governance of security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 139-164

Mazerolle, L., J. Ransley

Third party policing

Cambridge, Cambridge University Press, 2005

Newman, J.

Modernising governance. New Labour, policy and society
Londen, Sage, 2001

Osborne, D., T. Gaebler

Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector
New York, Penguin, 1992

Rose, N., P. Miller

Political power beyond the state: problematic of government
British Journal of Sociology, jrg. 43, nr. 2, 1992, p. 173-205

Shearing, C.

Reflections on the refusal to acknowledge private governments

In: J. Wood en B. Dupont (red.), *Democracy, society and the governance of security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 11-32

Shearing, C., J. Wood

Nodal governance, democracy, and the new denizen

Journal of Law and Society, jrg. 30, nr. 3, 2003a, p. 400-419

Shearing, C., J. Wood

Governing security for common goods

International Journal of the Sociology of Law, jrg. 31, nr. 3, 2003b, p. 205-225

Terpstra, J.

Models of security networks: on the diversity of local security networks in the Netherlands

Crime Prevention and Community Safety, jrg. 7, nr. 4, 2005, p. 37-46

Terpstra, J.

Nieuwe toezichthouders in de publieke ruimte: geruststelling, fragmentering, vermarkting

In: P. Ponsaers en L. Gunther Moor (red.), *Reassurance policing: concepten en receptie*, Brussel, Politeia, 2007, p. 129-152

Terpstra, J.

Police, local governments, and citizens as participants in local security networks

Police Practice & Research, jrg. 9, nr. 3, 2008a, p. 213-226

Terpstra, J.

Wijkagenten en hun dagelijks werk: een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk

Den Haag, Reed Business, 2008b

Terpstra, J., R. Kouwenhoven

*Samenwerking en netwerken in
de lokale veiligheidszorg*

Zeist, Uitgeverij Kerckebosch,
2004

Wood, J., C. Shearing

Security and nodal governance

Paper prepared for seminar at
the Temple University Beasley
School of Law, Philadelphia,
25 October 2006

Wood, J., C. Shearing

Imagining security

Cullompton, Willan Publishing,
2007

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published eight times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in cooperation with Boom Juridische uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (nr. 1, 2009) is *Nodal governance of security*.

Nodal policing

J. Wood and C.D. Shearing

This paper advances a 'nodal governance' perspective, which understands the delivery of security as being accomplished through the thinking and practices of various 'nodes' or entities characterized by ways of thinking about problems and influencing events. In this light, policing should be understood sociologically as involving the activities of state and non-state entities (e.g. corporations and well-resourced communities) as well as the public police. The authors argue that it is essential for police to recognize the nodal world within which they live and to locate themselves within 'nodal assemblages' for the delivery of security. As illustrations, the paper discusses two practical projects devoted to exploring nodal security governance arrangements in the country contexts of South Africa and Australia. The authors add that the question of what precisely nodal policing can or should look like in concrete terms is an empirical matter to be resolved within site-specific contexts.

Citizen participation in local safety networks; on 'nodal governance' and 'anchored pluralism'

R. van Steden

Safety and security are increasingly provided by public-private partnerships. In this respect, commentators claim that we are witnessing a shift from 'government' (a hierarchically organized state) to 'governance' (a hybrid network of organizations) in the fight against crime and disorder. Criminologist Clifford Shearing interprets interactions within hybrid – public *and* private – networks in terms of *nodal governance*, implying that state coordination of partnerships is not given a priori significance. The state is but

one actor among many. Ian Loader and Neil Walker criticize his position, taking the diametrically opposed view that the state is indispensable for the democratic regulation of public-private networks (*anchored pluralism*). Despite this fundamental disagreement, the perspectives of Shearing and Loader and Walker share an appreciation of citizen participation in local safety networks. However, at least for the Netherlands, it is hardly imaginable how such participation could flourish without any state interference.

Between people; tackling transport criminality by the police, insurers and loss adjusters

M.B. Schuilenburg, A. Coenraads and P. Van Calster

This article discusses what is left aside in the perspective of *nodal governance*: namely the adaptability and dynamics of social reality itself. The challenge is to research '*what actually happens*' without reducing it to collective structures or specific frameworks in advance. Previous to specific structures ('teams') and frameworks ('meetings', 'contracts') there is constant change, movement and difference. By using the work of the French sociologist Gabriel Tarde (1843-1904) the authors research how the nodes police, insurers and loss adjusters cooperate in the fight against transport criminality and how interactions between these nodes take content and shape. Consequently, their cooperation is not interpreted as a static theme, but rather as a dynamic process that requires constant interpretation in terms of relationships, unexpected events, adaptations and coincidences. On the basis of fifteen in-depth interviews the authors show in which way a 'new language' with 'new mechanisms' originates within the cooperation. As a consequence, 'informal contacts', 'goals and interests', 'mutual confidence' and 'information-exchange', which play an important role between the nodes, are constantly re-defined.

Things change and stay the same

A.B. Hoogenboom

Using the concept of chronocentrism, the doctrine that what is current must somehow be superior to what went on before, that ideas, scholars and scholarship inevitably become stale and discredited over time, the author argues the rise and attraction of nodal governance and nodal security fits the definition of chronocentrism. The recent 'discovery' of a multitude of (semi-)public agencies

and private sector actors performing police functions neglect the fact that many of these agencies and actors have a long standing history (sometimes more than a century) and have been subject of many academic studies. Moreover, these studies are richer in their theoretical foundations because of the explanations they give for different functions, goals, interests, cultures and operational styles of public policing, administrative policing and private policing than much of the current language. In many ways nodal governance and nodal security are new labels for ongoing processes of gradual interweaving of different forms of policing. For this reason the use of these concepts is useful in two ways. First, for policy makers and practitioners. For them the new concepts seem to have a function as a motivational strategy. For instance, what was called increasing cooperation in the justice system (*ketensamenwerking*) and public-private cooperation in the eighties and nineties are revitalized using new labels. Second, nodal governance and nodal security, in the academic community 'forces' us to rethink the very notion of policing. Policing increasingly takes place in hybrid organizations and processes in which boundaries between public administration, public policing, regulatory agencies and private security are blurring.

The unravelling of the nodal orientation; looking for prerequisites and critical factors

A. van Sluis and V. Bekkers

In this article the authors try to analyze the prerequisites and critical factors for the successful implementation of a nodal orientation in law enforcement. Their analysis is based on an exploration of the exemplary case of the Dutch national airport Schiphol, one of the most important multi nodal and infrastructural nodes in the Netherlands, where transport by air, road and rail and streams of people and goods intersect. The authors reject naive instrumentalism that sometimes comes along with the nodal orientation. They discuss the possibilities and limitations of high tech, the stipulation of nodal security governance and the dilemma's with regard to the privacy of citizens. They advocate a balance between the need for safety and personal freedom, based on a dialogue in politics and in broader society, and more accountability in the application of high tech detection equipment.

'Burgernet' from a nodal governance perspective

P. Van Calster and M.B. Schuilenburg

Since the last decennium, the government has stopped being the only organizer and executor of issues of safety and security. After all, as a result of developments on a social, cultural, economical and geographical level, the way of coping with problems of danger and insecurity changed. These new developments and ways of coping can not be grasped in terms of a devaluation of government competence. Instead, new ways of governance came into existence, with their own dynamics and autonomy. In this contribution, we will elaborate on the concept of 'Burgernet', that is a hybrid network in which civilians, the police and the municipalities come together for tackling problems of insecurity. The concept of nodal governance will turn out to be a helpful tool in the analyses.

Nodal governance of security and local security networks; on the limitations of a perspective

J. Terpstra

This article focuses on the question whether the nodal governance perspective is a useful and insightful instrument to analyse the growing involvement and responsibilities of a multitude of public and private actors in creating public safety and security. Subsequently the author applies the basics of nodal governance to experiences with local security networks in the Netherlands. His conclusion is that the nodal governance perspective has a number of shortcomings. One of these is an underestimation of the crucial role of the police in local security networks. Also, important obstacles to civilian participation in security networks are overlooked. Moreover, the nodal governance thinking doesn't deal with the problem of democratic control of private actors involved in security networks and the absence of guarantees that they will pursue security not only for themselves but for the community as a whole.



De volgende internetsites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De informatie is ook te raadplegen op de website van het WODC, www.wodc.nl, via de buttons 'publicaties' en 'Justitiële verkenningen'.

www.burgernet.nl

Informatie over het project Burgernet, een samenwerkingsverband tussen burgers, politie en gemeente ter bestrijding van criminaliteit op lokaal niveau. Uitleg over de geschiedenis, achtergronden en werkwijze van Burgernet en hoe burgers zich kunnen aanmelden. Na een proefproject in Nieuwegein zal Burgernet geleidelijk in alle Nederlandse gemeenten worden ingevoerd.

www.politie.nl/midden-en-west-brabant/homepageberichten/default.asp

Website van de politie Midden- en West-Brabant met uitleg over de werkwijze van sms-alert en hoe burgers zich hiervoor kunnen aanmelden.

www.direct.gov.uk/en/CrimeJusticeAndTheLaw/CrimePrevention/DG_4002681

Website van de Britse regering die burgers informeert over mogelijkheden om zelf bij te dragen aan verbetering van de lokale veiligheid en bestrijding van criminaliteit en antisociaal gedrag. De site linkt onder andere door naar uitgebreide informatie over Neighbourhood Watch.

www.politie.nl/ImagesLandelijk/tegenhoudentroef_tcm31-66185.pdf

Op deze website is de integrale tekst te vinden van het politie-strategierapport *Tegenhouden troef*, opgesteld door de Raad van Hoofdcommissarissen.

www.politie.nl/ImagesLandelijk/politieinontwikkeling_tcm31-143611.pdf

Op deze website is de integrale tekst te vinden van het politiestrategierapport *Politie in Ontwikkeling* (PiO-rapport), opgesteld door de Raad van Hoofdcommissarissen.

www.eenveiligamsterdam.nl/inhoud/nieuws___achtergronden_regiopolitie_amsterdam-amst/2008/6551//

Tekst van een open brief van de Amsterdamse hoofdcommissaris van politie Welten over de verhouding tussen veiligheid en privacy.

www.tijdschriftvoordepolie.nl/download/Nodaal.pdf

Tekst van een artikel van KLPD-medewerkers Hette Bakker en Pim Miltenburg over nodale oriëntatie en nodale bestuurlijkheid in het Tijdschrift voor de Politie.

web.uct.ac.za/depts/criminology/shearing.htm

Website van Zuid-Afrikaanse hoogleraar Clifford Shearing, een van de grondleggers van het nodal governance-gedachtegoed.

- 18 februari Chinezen en de Chinese georganiseerde misdaad
- 5 maart Jongeren, leefstijl en verslaving
- 12 maart Juridische issues in de media
- 13 maart Jeugd in onderzoek
- 13 maart Kwalitatief onderzoek in de criminologie
- 18 maart Preventie en aanpak van radicalisering van jongeren
- 1 april Straf en zorg voor volwassenen met een lichte verstandelijke beperking
- 15 april Delinquentie bij LVG-jongeren
- 13 mei Misdad en politiek
- 23-28 augustus 13th International Symposium on Victimology

Hierna volgt een beschrijving van de congressen.

Chinezen en de Chinese georganiseerde misdaad

Dit congres heeft als doel de relaties tussen de Chinese gemeenschappen en verschillende vormen van georganiseerde misdaad inzichtelijk te maken en te bekijken in hoeverre specifieke kenmerken van de Chinese gemeenschap en de georganiseerde misdaad een specifieke aanpak behoeven. Onderwerpen die aan bod komen, zijn handel in precursoren, geweldsactiviteiten, mensenhandel en verschillende vormen van kansspelen. De sprekers op deze dag zijn B. ter Haar, Universiteit Leiden, F. Pieke, University of Oxford, S. Huisman, Dienst Nationale Recherche/KLPD, M. Soudijn, KLPD, D. Korf, Universiteit van Amsterdam/Universiteit Utrecht, en B. Cellis, Federale Gerechtelijke Politie uit België.

Discussieleiders zijn Henk van de Bunt, Damian Zaitch en Richard Staring.

Datum: 18 februari 2009

Locatie: Vrije Universiteit, Amsterdam

Informatie en aanmelding: www.ciroc.nl of ciroc@rechten.vu.nl

Jongeren, leefstijl en verslaving

Dit congres gaat over de vraag hoe je als professional samen met ketenpartners op een effectieve manier de leefstijl van jongeren

kunt beïnvloeden om middelenmisbruik te voorkomen en tegen te gaan. Onderwerpen die aan bod komen, gaan over signalering, aanpak en preventie van middelenmisbruik, evenals *peer pressure*. 's Ochtends spreken P. van Wijngaarden-Cremers, hoofd circuit voor verslavings- en ontwikkelingspsychiatrie en waarnemend opleider, Dimence, N. Dekker, medewerker Drugs Infolijn en Alcohol Infolijn, Trimbos Instituut, en Gea Breebaart, beleidsmedewerker gezondheidsbevordering, GGD Hollands-Noorden, over leefstijlen en kenmerken van middelengebruik en over de ketensamenwerking op het gebied van preventie. Na de lunch kan worden deelgenomen aan twee workshops, met als onderwerpen 'Inzicht in vriendschap' en 'Betrekken van ouders'. Deze dag is bedoeld voor iedereen die zich bezighoudt met voorlichting over, preventie en aanpak van middelenmisbruik van jongeren.

Datum: 5 maart 2009

Locatie: Aristo Amsterdam

Informatie en aanmelding: www.leidscongresbureau.nl

Juridische issues in de media

De zesde editie van het congres Juridische issues in de media heeft deze keer onderwerpen over collectief rechtenbeheer, reclamerecht, overname van informatie op internet, databankenrecht, nieuwe regelgeving en het beleid van het Commissariaat voor de Media. I. Brakman, B. Hugenholtz, W.W. Brettink, M. de Kemp en A. Kroeze spreken over deze onderwerpen.

Datum: 12 maart 2009

Locatie: ITO Building, Amsterdam

Informatie en aanmelding: www.euroforum.nl/media

Jeugd in onderzoek

Op initiatief van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin en de drie landelijke kennisinstituten ZonMw, RIVM/Centrum Jeugdgezondheid en het Nederlands Jeugdinstituut vindt jaarlijks het congres 'Jeugd in onderzoek' (voorheen: 'Jeugdzorg in onderzoek') plaats over (wetenschappelijk) onderzoek in de jeugdsector. Tijdens deze vijfde editie zal het begrip preventie centraal staan. Vragen die hierbij aan bod komen, zijn: hoe kunnen we jeugdigen en hun ouders zo vroeg mogelijk, zo snel én zo kortdurend mogelijk goede hulp bieden? Hoe kan een totaalpakket van preventie op verschillende niveaus van zorg worden geleverd? Welke rol kun-

nen preventieve programma's spelen in goede nazorg? Hoe kan er worden gezorgd voor een sluitende aanpak binnen de keten? En wat is de rolverdeling? Wat is hierover bekend uit onderzoek? Welke effecten zijn er bekend over preventieve zorg? Wat zijn mogelijke knelpunten? Sprekers op dit congres zijn: J. Barlow en S. Buitendijk. Het congres bestaat uit lezingen, workshops en posterpresentaties.

Datum: 13 maart

Locatie: NBC Nieuwegein

Informatie en aanmelding: www.nji.nl, info@congresso.nl of j.vanrossum@nji.nl

Kwalitatief onderzoek in de criminologie

Discussiemiddag over verschillende aspecten van kwalitatief onderzoek in de criminologie, georganiseerd door *Tijdschrift voor Criminologie* en de NVK.

Datum: 13 maart 2009

Locatie: Willem Pompe Instituut, Utrecht

Informatie en aanmelding: www.criminologie.nl/tvc, y.wissink@law.uu.nl of tel. 030-2537141

Preventie en aanpak van radicalisering van jongeren

Het Leids Congres Bureau organiseert een studiedag over het verschijnsel radicalisering, met aandacht voor de definitie van radicalisering, signalen en verschillende uitingsvormen. Hoe ontstaan radicale denkbeelden, wat is de rol van groepsvorming, en wat is het onderscheid tussen radicalisering en 'gewoon' opstandig pubergedrag? Wat kunnen gemeenten en praktijkwerkers doen om polarisatie en radicalisering vroegtijdig te signaleren? Hoe treedt men in gesprek met radicale jongeren en met welk doel? Sprekers op deze dag zijn onder meer Michiel Rovers en Mirjam Siesling van het Instituut voor Beleidsonderzoek en Advies, Universiteit van Tilburg.

Datum: 18 maart

Locatie: Aristo Amsterdam

Informatie en aanmelding: www.leidscongresbureau.nl/jongeren_radicalisering/inschrijven

Straf en zorg voor volwassenen met een lichte verstandelijke beperking

Het Leids Congres Bureau organiseert een landelijke bijeenkomst over de samenwerking tussen justitie en zorgpartners bij men-

sen met een licht verstandelijke beperking (LVG'ers). Problemen ontstaan zodra er sprake is van een combinatie met gedragsproblematiek, verslaving of een psychiatrische stoornis. Er wordt ingegaan op vragen als: is er voldoende zicht op de omvang en aard van de problematiek? Hoe wordt een tijdige herkenning van een verstandelijke beperking gerealiseerd? Heeft straffen zin? Wat kan de strafrechtsketen leren van de gehandicaptenzorg (en andersom)? Welke oplossingen en methoden zijn er voor de zorg en bejegening van LVG'ers? Voor welke instanties is hierbij een rol weggelegd en hoe verbeteren we de samenwerking? Maar ook: welke initiatieven zijn er al en wat kan daarvan geleerd worden? Sprekers op deze dag zijn onder anderen: N. Overvest, programmamanager Stichting De Borg, R. Didden, onderzoeker en universitair hoofddocent aan de Radboud Universiteit en H. Swaters, directeur Stichting Mozaïek.

Datum: 1 april 2009

Locatie: De Eenhoorn, Amersfoort

Informatie en aanmelding: www.leidscongresbureau.nl/

LVG_Justitie/informatie

Delinquentie bij LVG-jongeren

Deze bijeenkomst, georganiseerd door het Leids Congres Bureau, gaat over hoe de aansluiting tussen straf en zorg voor jeugdige LVG'ers met crimineel gedrag kan worden verbeterd. Deelnemers krijgen informatie over (h)erkenning van een verstandelijke beperking, de specifieke behoeften die jeugdige LVG'ers hebben, en hoe aansluiting kan worden gevonden bij deze jongeren. Nieuwe ontwikkelingen in begeleiding en behandeling komen aan bod. Sprekers op deze dag zijn onder anderen UvA-onderzoeker X. Moolenaar, tevens voorzitter van de Stichting Landelijk Kenniscentrum, de ontwikkelingspsychologe A. Collot d'Escury (UvA) en L. Dubbelman, jeugdofficier van justitie Parket Rotterdam.

Datum: 15 april 2009

Locatie: De Eenhoorn, Amersfoort

Informatie en aanmelding: www.leidscongresbureau.nl/congres/

LVG_justitie_jeugd

Misdaad en politiek

Datum: 13 mei 2009

Locatie: Vrije Universiteit, Amsterdam

Organisatie: Ciroc

Informatie en aanmelding: www.ciroc.nl of ciroc@rechten.vu.nl

13th International Symposium on Victimology

With call for papers, deadline March 31, 2009.

The theme for this Symposium is: victimology and human security.

The sub-themes that will be addressed are:

1. theory on victimology and human security;
2. the Draft UN Convention on Victims in the light of international instruments and national norms;
3. the work of the UNHCR and victims of abuse of power, refugee victims and displaced persons;
4. victims of human trafficking, sexual exploitation and other transnational victimizations;
5. victim issues in the national justice systems, especially in Asia;
6. responses to disaster victimization;
7. psycho-traumatological and psychological interventions, building a network and coordination of victim-specialized interveners (professionals and volunteers);
8. victimization of indigenous people and other socially marginalized groups;
9. special victimizations, among them victims of family violence, torture, terrorist attacks, consumer fraud, or cyber victims.

Datum: 23-28 augustus 2009

Locatie: Tokiwa University, Mito, Ibaraki, Japan

Informatie en aanmelding: www.isv2009.com/index.html

WODC: website en rapporten

WODC-website: www.wodc.nl

Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp via de homepage:

- trefwoord ABC (zoeken op standaardtrefwoorden);
- onderwerpen (zoeken op onderwerpsgebieden).

2. Publicaties:

- jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *Justitiële verkenningen*;
- wetenschappelijke artikelen;
- uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in PDF) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
- aanpak criminaliteit (overzichten van interventie- en preventiestrategieën inzake diverse criminaliteitsproblemen);
- internetbronnengids (geannoteerde wetenschappelijke internet-sites).

3. Onderzoek:

- overzichten van startend, lopend en afgerond onderzoek (inclusief uitbesteed onderzoek);
- onderzoeksprogramma;
- cijfers en prognoses (Recidivemonitor, Monitor georganiseerde criminaliteit, prognoses justitiële ketens, *Criminaliteit en rechtshandhaving*);
- procedure uitbesteed onderzoek.

4. Organisatie:

- onder andere: organisatiestructuur, medewerkerslijst, vacatures, jaarbericht, commissies en werkgroepen;
- informatiedesk (onder andere: bibliotheek, veel gestelde vragen en opmerkelijk op tv).

De **Justitie-thesaurus** wordt op de website gebruikt voor de standaardtrefwoordenlijst. Deze bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging,

strafstelsel, gevangeniswezen, reclassering, vreemdelingen, burgerlijk en administratief recht, staatsrecht en internationaal recht. De geografische thesaurus maakt nu deel uit van de Justitie-thesaurus. De oorspronkelijke WODC-thesaurus is nog te vinden op de WODC-website (www.wodc.nl) via de knop 'publicaties' en de subknop 'Cahiers', kies vervolgens het jaar 2003.

Voor vragen en opmerkingen over de WODC-site of de Justitie-thesaurus kunt u terecht bij:

Hans van Netburg (redacteur WODC-site)

tel.: 070-370 69 19

fax: 070-370 79 48

e-mail: c.j.van.netburg@minjus.nl

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk, wodc-informatiedesk@minjus.nl (zie: rubriek 'Vragen/Ik heb een vraag' op de homepage).

De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC zijn alle WODC-rapporten vanaf 1999 in digitale vorm kosteloos beschikbaar op de website van het WODC (www.wodc.nl). Een complete lijst van WODC-rapportenseries en uitgebreide samenvattingen van alle sinds 1997 verschenen rapporten zijn daar ook te vinden.

In gedrukte vorm wordt een beperkte oplage van de rapporten in de reeksen Onderzoek en beleid, Cahiers, Memorandum en Factsheets gratis verspreid. Er is een vaste verzendlijst van onder meer universitaire en gerechtsbibliotheken, alsmede politieke partijen en media. Functionarissen en instellingen binnen het ministerie van Justitie kunnen op aanvraag afzonderlijke rapporten zonder kosten toegestuurd krijgen. Overige belangstellenden kunnen de rapporten in de reeks Onderzoek en beleid (O&B) tegen betaling bestellen bij Boom distributiecentrum te Meppel, tel. 0522-237555, fax 0522-253864, e-mail budh@boomdistributiecentrum.nl. Hierna volgen de titelbeschrijvingen van de O&B-rapporten en de rapporten in de series Cahiers, Memorandum en Factsheets sinds 2006.

Onderzoek en Beleid (O&B)

Gestel, B. van, m.m.v.

R.F. Kouwenberg, M.A. Verhoeven, M.W. Verkuylen

Vastgoed & fout; een analyse van twaalf strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar illegale en criminele praktijken in de woningsector

2008, O&B 272

**Eggen, A.Th.J. (CBS),
S.N. Kalidien (WODC) (eind-red.)**

Criminaliteit en rechtshandhaving 2007; ontwikkelingen en samenhangen

2008, O&B 271

Kogel, C.H. de
De hersenen in beeld; neurobiologisch onderzoek en vraagstukken op het gebied van verklaring, reductie en preventie van criminaliteit

2008, O&B 270

Teeuw, W.B., A.H. Vedder (red.)

Security applications for converging technologies. Impact on the constitutional state and the legal order

2008, O&B 269

**Laan, A.M. van der,
L. Vervoorn, C.A. van der
Schans, S. Bogaerts**

Ik zit vast; een exploratieve studie naar emotionele verwerking van justitiële vrijheidsbeneming door jongeren

2008, O&B 268

**Klein Haarhuis, C.M.,
E. Niemeijer**

Wet en werkelijkheid; bevindingen uit evaluaties van wetten

2008, O&B 267

**Guiaux, M., A.H. Uiters,
H. Wubs, E.M.Th. Beenackers**
Uitgenodigde vluchtelingen. Beleid en de maatschappelijke positie in nationaal en internationaal perspectief

2008, O&B 266

Laclé, Z.D., M.J. ter Voert
Trendrapportage notariaat 2006; toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening

2008, O&B 265

Hulst, R.C. van der, R.J.M. Neve
High-tech crime, soorten criminaliteit en hun daders

2008, O&B 264

Kogel, C.H. de, M.H. Nagtegaal
Toezichtprogramma's voor delinquenten en forensisch psychiatrische patiënten; effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen

2008, O&B 263

**Boom, A. ten, K.F. Kuijpers,
m.m.v. M. Moene**
Behoeften van slachtoffers van delicten; een systematische literatuurstudie naar behoeften zoals door slachtoffers zelf geuit

2008, O&B 262

Voert, M.J. ter, S.L. Peters
Trendrapportage advocatuur 2006; toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening

2008, O&B 261

- Kunst, M.J.J., S. Schweizer, S. Bogaerts, L.M. van der Knaap**
Onderlinge agressie en geweld, posttraumatische stress en arbeidsverzuim in penitentiaire inrichtingen
2008, O&B 260
- Koeter, M.W.J., M. Bakker**
Effectevaluatie van de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV)
2008, O&B 259
- Spapens, A.C.M., H.G. van de Bunt, L. Rastovac, m.m.v. C. Miralles Sueiro**
De wereld achter de wietteelt
2008, O&B 258
- Dijk, J. van, J. van Kesteren, P. Smit**
Criminal victimisation in international perspective; key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS
2007, O&B 257
- Tollenaar, N., R.F. Meijer, G.L.A.M. Huijbrechts, M. Blom, S. el Harbachi**
Monitor veelplegers; jeugdige en zeer actieve veelplegers in kaart gebracht
2007, O&B 256
- Heide, W. van der, A.Th.J. Eggen (eindred.)**
Criminaliteit en rechtshandhaving 2006; ontwikkelingen en samenhangen
2007, O&B 255
- Eshuis, R.J.J.**
Het recht in betere tijden; over de werking van interventies ter versnelling van civiele procedures
2007, O&B 254
- Struiksma, N., J. de Ridder, H.B. Winter**
De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving
2007, O&B 253
- Bunt, H.G. van de, E.R. Kleemans**
Georganiseerde criminaliteit in Nederland; derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit
2007, O&B 252
- Mheen, D. van de, P. Gruter (red.)**
Helingspraktijken onder de loep; impressies van helingcircuits in Nederland
2007, O&B 251
- Jennissen, R.P.W., J. Oudhof (red.)**
Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen; een theoretische verdieping en een thematische verbreding van de Integratiekaart 2006
2007, O&B 250
- Daalder, A.L.**
Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod
2007, O&B 249
- Stokkom, B.A.M. van, H.J.B. Sackers, J.-P. Wils**
Godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haatuitingen; een inventariserende studie
2007, O&B 248

Poot, C.J. de, E.W. Kruisbergen

Kringen rond de dader; groot-schalig DNA-onderzoek als instrument in de opsporing

2006, O&B 246

Laan, A.M. van der, M. Blom, m.m.v. C. Verwers, A.A.M. Essers

Jeugd-delinquentie: risico's en bescherming; bevindingen uit de WODC Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit 2005

2006, O&B 245

Ferwerda, H.B., I.M.G.G. van Leiden, N.A.M. Arts,

A.R. Hauber

Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven

2006, O&B 244

Sikkel, D., P.G.M. van der Heijden, G. van Gils

Methoden voor het schatten van de omvang van verborgen populaties, in het bijzonder illegale vreemdelingen

2006, O&B 243

Faure, M.M.G., C.A.R. Moerland

Griffierechten; een vergelijkende beschrijving van griffierechten en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie

2006, O&B 242

Aebi, M.F., K. Aromaa, B. Aubusson de Cavarlay, G. Barclay, B. Gruszczynska, H. von Hofer, V. Hysi, J.-M. Jehle, M. Killias, P. Smit, C. Tavares

European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics –

2006 (third edition)

2006, O&B 241

Kogel, C.H. de, M.H. Nagtegaal, Rapportage België E. Neven, G. Vervaeke

Gewelds- en zedendelinquenten met een psychische stoornis; wetgeving en praktijk in Engeland, Duitsland, Canada, Zweden en België

2006, O&B 240

Knaap, L.M. van der, L.T.J. Nijssen, S. Bogaerts

Geweld verslagen? Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein

2006, O&B 239

Bruin, D.E., C.J.M. Meijerman, F.R.J. Leenders, R.V. Braam

Verslingerd aan meer dan een spel; een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland

2006, O&B 238

WODC-Cahiers

Laan, A.M. van der, R. Kea, m.m.v. C. Verwers, L. Vervoorn

De Stop-reactie; een procesevaluatie

Cahier 2009-2

Laan, A.M. van der, R. Kea, C. Verwers, m.m.v. L. Vervoorn

De Stop-reactie; een planevaluatie

Cahier 2009-1

Klein Haarhuis, C.M.

Geschilgedrag; verklaringen bijeengebracht

Cahier 2008-8

Guiaux, M., M. Tumewu

Mediation Monitor 2008; tussenrapportage

Den Haag, WODC, 2008

Cahier 2008-7

Moolenaar, D.E.G., B. Diephuis, M. van Gammeren-Zoetewij, S. Kalidien, E.C. Leertouwer, F.P. van Tulder

Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2013; beleidsneutrale ramingen

Den Haag, WODC, 2008

Cahier 2008-6

Molleman, T., m.m.v. M.J. van Sandijk

Psychometrische kwaliteit van en de verbanden tussen de gedetineerdersurvey en de BASAM-DJI; voorstudie in het kader van het onderzoek Benchmark Gevangeniswezen

Den Haag, WODC, 2008

Cahier 2008-5

Kromhout, M.H.C., H. Wubs, E.M.Th. Beenackers

Illegaal verblijf in Nederland; een literatuuronderzoek

Den Haag, WODC, 2008,

Cahier 2008-3

Kruisbergen, E.W.

Van vonnis tot DNA-profiel. Procesevaluatie van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden

Den Haag, WODC, 2008,

Cahier 2008-2

Bogaerts, S., V. den Hartogh, L.M. van der Knaap

Onderlinge agressie en geweld van personeelsleden in een penitentiaire inrichting

Den Haag, WODC, 2008,

Cahier 2008-1

Willemsen, F.

Huiselijk geweld en herkomstland; een verkennend onderzoek naar de incidentie van huiselijk geweld en allochtone daders en slachtoffers

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-17

Leenarts, L.E.W., L.M. van der Knaap

Motivatatie te meten? Een inventarisatie van instrumenten om intrinsieke motivatie te meten bij drugsverslaafde justitiabelen

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-16

Smit, P.R. (WODC),**P. Nieuwebeerta (NSCR)**

Moord en doodslag in Nederland 1998 en 2002-2004

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-15

Moolenaar, D.E.G.,**E.C. Leertouwer, F.P. van Tulder, B. Diephuis**

Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2012 – Beleidsneutrale ramingen

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-14

Kleemans, E.R., C.J. de Poot, m.m.v. S.N. Kalidien, R.F.

Kouwenberg, M. van Nassou

Criminele carrières in de georganiseerde misdaad

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-13

Croes, M.T.

Naar een 'bruikbare rechtsorde'; bijdragen uit de sociale wetenschap

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-12

Leertouwer, E.C., F.P. van

Tulder, B.J. Diephuis, M. Fol-

keringa, M. van Gammeren-

Zoetewij (i.s.m. de Raad voor de rechtspraak)

PrognoseModel Justitiële ketens 2006: onderdelen Civiel en

Bestuur – Beschrijving van het verbetertraject 2005/2006

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-11

Maas, G.C., E. Niemeijer

Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand; kenmerken, problemen en inkomenspositie

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-10

Laan, A.M. van der, L. Vervoorn,

N. van Nimwegen, F.L. Leeuw (red.)

Justitie en demografie: over ontgroening, vergrijzing en verkleuring – Veranderingen in bevolkingssamenstelling en de gevolgen voor Justitie

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-9

Erp, J.G. van, E. Niemeijer, M.J. ter Voert, R.F. Meijer (red.)

Geschilprocedures en rechtspraak in cijfers 2005

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-8

Knaap, L.M. van der,

G. Weijters, S. Bogaerts

Criminogene problemen onder daders die in aanmerking komen voor gedragsinterventies

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-7

Reitsma, J., M. Tumewu,

M. ter Voert

Mediation monitor 2007; tussenrapportage

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-6

Knaap, L.M. van der,

L.E.W. Leenarts, L.T.J. Nijssen

Psychometrische kwaliteiten van de Recidive Inschattingschalen (RISc); interbeoordelaars-

betrouwbaarheid, interne consistentie en congruente validiteit

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-5

Jennissen, R.P.W., M. Blom

(i.s.m. het Centraal Bureau voor de Statistiek)

Allochtone en autochtone verdachten van verschillende delicttypen nader bekeken

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-4

Kulu Glasgow, I., F.L. Leeuw,

E. Uiters, R.V. Bijl

Integratiebeleid rijksoverheid onderzocht; een synthese van

resultaten uit evaluatie- en monitoringonderzoek 2003-2006

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-3

Neve, R.J.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, J. Snippe, B. Bieleman

Samenspannen tegen XTC; eindevaluatie van de XTC-nota

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-2

Kromhout, M.H.C. (red.), A.S. van Rijn, E.M.Th. Beenakkers, I. Kulu-Glasgow

Eergerelateerd geweld in Groot-Britannië, Duitsland en Turkije; een overzicht van informatie

inzake aard, omvang en aanpak

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-1

Erp, J.G. van, m.m.v. A. Hendriks (eindred.)

Kwantitatieve ontwikkelingen rechtspraak 2000-2005; informatie ten behoeve van de Evaluatiecommissie Modernisering Rechterlijke Macht

Den Haag, WODC/CBS, 2006,
Cahier 2006-10

WODC/CBS

Integratiekaart 2006

Den Haag, WODC/CBS, 2006,
Cahier 2006-8

Moolenaar, D.E.G.

Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2011; toelichting op de beleidsneutrale ramingen voor de veiligheidsketen

Den Haag, WODC, 2006,
Cahier 2006-7

Neve, R., L. Vervoorn, F. Leeuw, S. Bogaerts

First inventory of policy on counterterrorism; Germany, France, Italy, Spain, the United Kingdom and the United States – ‘research in progress’

Den Haag, WODC, 2006,
Cahier 2006-3a

Neve, R., L. Vervoorn, F. Leeuw, S. Bogaerts

Eerste inventarisatie van contraterrorismebeleid; Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten – ‘research in progress’

Den Haag, WODC, 2006,
Cahier 2006-3

Gestel, B. van, L.M. van der Knaap, A. Hendriks, m.m.v.

C.H. de Kogel, M.H. Nagtegaal, S. Bogaerts

Toezicht buiten de muren; een systematische review van extramuraal toezicht op TBS-gestelden en vergelijkbare groepen in het buitenland

Den Haag, WODC, 2006,
Cahier 2006-2

Verwers, C., L.M. van der Knaap, L. Vervoorn

Internationale kinderontvoering; onderzoek naar de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag vanuit Nederlands perspectief

Den Haag, WODC, 2006,
Cahier 2006-1

Memoranda

Leertouwer, E.C.,

M.A. Verhoeven

Toepasbaarheid van de PMJ-ramingsmethodiek op de Nederlandse Antillen

Den Haag, WODC,
Memorandum 2006-5

Laan, A.M. van der, M. Blom

WODC-Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit – Meting 2005; documentatie boek; steekproefverantwoording, veldwerk, enquête en vergelijking met eerdere metingen

Den Haag, WODC,
Memorandum 2006-4

Moolenaar, D.E.G., R. Choenni

TBS-gestelden 1996-2010; de feiten en de ramingen

Den Haag, WODC,
Memorandum 2006-3

Wartna, B.S.J., L.T.J. Nijssen

National studies on recidivism; an inventory of large-scale recidivism research in 33 European countries

Den Haag, WODC,
Memorandum 2006-2

Moolenaar, D.

Expenditure on crime in the Netherlands

Den Haag, WODC,
Memorandum 2006-1

Fact sheets

Tumewu, M.

Mediation Monitor 2008; tussenrapportage over mediations buiten doorverwijzingsvoorzieningen
Den Haag, WODC, Fact sheet 2008-5

Guiaux, M.

Mediation Monitor Rechtspraak; tussenrapportage 2008
Den Haag, WODC, Fact sheet 2008-4

Tumewu, M.

Mediation Monitor het Juridisch Loket; tussenrapportage 2008
Den Haag, WODC, Fact sheet 2008-3

Wartna, B.S.J., K.A. Beijersbergen, M. Blom, N. Tollenaar, G. Weijters, A.A.M. Essers, S.M. Alma, D.L. Alberda
Recidivebericht 1997-2004. Ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen

Den Haag, WODC, Fact sheet 2008-2

Tollenaar, N., G.L.A.M.

Huibregts, R.F. Meijer,

J. van Dijk

Monitor Veelplegers; samenvatting van de resultaten
Den Haag, WODC, Fact sheet 2008-1

**Beijersbergen, K.A.,
B.S.J. Wartna**

Recidive na discriminatie; een onderzoek naar de strafrechtelijke recidive onder daders van discriminatiedelicten

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-9

Weijters, G., B.S.J. Wartna

Voorspelling van het recidivegevaar van elektronisch gedetineerden

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-8

**Beijersbergen, K.A.,
B.S.J. Wartna**

Recidivemeting Glen Mills; de uitstroomresultaten van de Glen Mills School in termen van strafrechtelijke recidive

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-7

Maas, G.C.

Costs and financing of legal assistance; key figures 2000-2006

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-6a

Maas, G.C.

Kosten en financiering van rechtsbijstand; kerncijfers 2000-2006

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-6

Maas, G.C.

Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand; inzichten in kenmerken, problemen en inkomenspositie

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-4

Blom, M., A.M. van der Laan

Monitor Jeugd terecht 2007

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-3

**Kulu-Glasgow, I., F.L. Leeuw,
R.V. Bijl**

Integration policies for ethnic minorities; a synthesis of 16 recent evaluation studies in the Netherlands

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-2a

**Kulu-Glasgow, I., F.L. Leeuw,
R.V. Bijl**

Integratiebeleid etnische minderheden; een synthese van 16 recente evaluatieonderzoeken

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-2

**Laan, A. van der, M. Blom,
S. Bogaerts**

Zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit: risico's en bescherming

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-1

Neve, R., S. Bogaerts

Onderzoek anti-terrorisme beleid

Den Haag, WODC/CBS, Fact sheet 2006-29

WODC/CBS

The Integration Monitor 2006

Den Haag, WODC/CBS, Fact sheet 2006-27a

WODC/CBS

Integratiekaart 2006

Den Haag, WODC/CBS, Fact sheet 2006-27

Kogel, K. de

Terbeschikkingstelling (TBS) en forensisch psychiatrische zorg

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-26

Kruissink, M.

Electronic detention

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-25a

Kruissink, M.

Elektronische detentie

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-25

Kleemans, E.R., C.M. Klein

Haarhuis, F.L. Leeuw,

M.M.J. van Ooyen-Houben

Lessons from (evaluation) research into law enforcement

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-24a

Kleemans, E.R., C.M. Klein

Haarhuis, F.L. Leeuw,

M.M.J. van Ooyen-Houben

Lessen uit (evaluatie)onderzoek naar rechtshandhaving

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-24

Knaap, L. van der, S. Bogaerts

Violence defied research synthesis

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-23a

Knaap, L. van der, S. Bogaerts

Research synthese Geweld verslagen

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-23

Smit, P.

The European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2006, third edition

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-22a

Smit, P.

Het European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2006, derde editie

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-22

Ooyen-Houben, M.M.J.,

R.F. Meijer

National Drug Monitor; drug-related crime 1999-2004

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-20a

Ooyen-Houben, M.M.J.,

R.F. Meijer

Nationale Drug Monitor; drugswetcriminaliteit 1999-2004

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-20

Boom, A. ten

Recent victim research

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-19a

Boom, A. ten

Recent slachtofferonderzoek

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-19

Kleemans, E., H. van de Bunt

Organised Crime Monitor

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-18a

Kleemans, E.

Monitor Georganiseerde Criminaliteit

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-18

TNS Nipo, adapted by F. Willemsen (WODC)

Business Crime Monitor 2004-2005 (MCB)

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-16a

TNS-Nipo, bewerkt door F. Willemsen (WODC)

Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2004-2005 (MCB)

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-16

Tollenaar, N., S. el Harbachi, R.F. Meijer, G.L.A.M. Huijbregts, M. Blom

Monitor veelplegers; samenvatting van de resultaten

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-12

Wartna, B.S.J., L.T.J. Nijssen
National studies on recidivism; an inventory of large-scale recidivism research in

33 European countries
Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-11

Wartna, B.S.J., N. Tollenaar
Voorwaardelijk voor onvoorwaardelijk; substitutie van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen bij gering recidivegevaar; een raming van de te besparen gevangenis capaciteit

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-10

Wartna, B.S.J., S. Kalidien, A.A.M. Essers

Replicatie recidivemeting JJI Den Engh; de uitkomsten van de SocioGroepsStrategie in termen

van strafrechtelijke recidive

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-9

Wartna, B.S.J., S. el Harbachi, A.A.M. Essers

Strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden; welk percentage wordt na beëindiging van de maatregel opnieuw vervolgd voor een ernstig delict?

Den Haag, WODC, Fact sheet 2006-8

Wartna, B.S.J., S.N. Kalidien, N. Tollenaar, A.A.M. Essers

Strafrechtelijke recidive van jongeren uit justitiële jeugdinstellingen; uitstroomperiode 1997-2003

Den Haag, WODC, Fact sheet 2006-7

Wartna, B.S.J., S.N. Kalidien, N. Tollenaar, A.A.M. Essers

Strafrechtelijke recidive van ex-gedetineerden; uitstroomperiode 1996-2003

Den Haag, WODC, Fact sheet 2006-6

Wartna, B.S.J., N. Tollenaar
Recidive 1997-2003; ontwikkelingen in het niveau van de strafrechtelijke recidive van jeugdige en volwassen daders

Den Haag, WODC, Fact sheet 2006-5

Reeks *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006*

Schueler, B.J., J.K. Drewes, F.T. Groenewegen, W.G.A. Hazewindus, A.P. Klap, V.M.Y. 't Lam, B.K. Olivier, E.M. Vogelezang-Stoute

Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter
2007

Barkhuysen, T., L.J.A. Damen, K.J. de Graaf, A.T. Marseille, W. den Ouden, Y.E. Schuurmans, A. Tollenaar

Feitenvaststelling in beroep
2007

Winter, H.B., A. Middelkamp, M. Herweijer

Klagen bij bestuursorganen; evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen
2007

Laemers, M.T.A.B., L.E. de Groot-van Leeuwen, R. Fredriks

Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger; stand van zaken in theorie en eerder onderzoek
2007

Widdershoven, R.J.G.M., M.J.M. Verhoeven, S. Prechal, A.P.W. Duijkersloot, J.W. van de Gronden, B. Hessel, R. Ortlep

De Europese agenda van de Awb
2007

Commissie Evaluatie Awb III, IJssink, J.W. (voorz.)

Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006
2007

Themanummers *Justitiële verkenningen*

De komende themanummers zijn gewijd aan:

Jv 2, april: De Inrichting Stelselmatige Daders

Jv 3, mei: Misdaad en politiek

Jv 4, juli: Internationale trends in het rechtsbestel

Nadere informatie bij de redactie.