

# 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 'verankerend 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 overheidsbemoeyenis.

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