

Samenvattende beschouwing vooraf

De huidige samenleving wordt als chaotisch ervaren. Dat maken we op uit bevolkingsonderzoeken (bijvoorbeeld Verhue & Roos, 2009), mediaberichten en gesprekken op feestjes en partijen. Men heeft over het algemeen vrede met het eigen leven, maar men kan zich maar moeilijk voorstellen dat dat ook voor anderen geldt. Nederlanders maken zich zorgen over de samenleving, en niet over zichzelf (SCP, 2004). Dit is begrijpelijk als we ons realiseren dat mensen behoefte hebben aan cognitieve schema's, structuren waarin ze de wereld kunnen denken, gedeelde criteria waaraan ze de kwaliteit van de samenleving kunnen afmeten. Die zijn er nauwelijks, of misschien beter, die zijn er teveel. Het eigen leven is nog wel te vatten, maar het zicht op het totaal ontbreekt.

Een ingewikkelde samenleving

De westerse cultuur, en Nederland misschien wel in het bijzonder (Kennedy, 1995), is dusdanig gefragmenteerd en verbrokken geraakt dat het geruststellende overzicht ontbreekt. De complexiteit is toegenomen, het is een veel gehoorde uitspraak. Een dat valt ook goed te beargumenteren, met dien verstande dat dat al enkele decennia het geval is. Vaak verwijzen we naar het verzuilde tijdperk om de fragmentering te begrijpen. Gedurende driekwart van de 20^e stonden levensbeschouwingen en/of ideologieën recht overeind. De samenleving was letterlijk verticaal georganiseerd in grote systemen van waarden, normen, gedragsvoorschriften en instituties die de kolommen vormgaven. Een katholieke jongen was altijd katholiek. Binnen de zuilen hadden arm en rijk in ieder geval de denominatie gemeen (Bovens, 2006).

Deze coherente verticale samenleving werd in de jaren zestig en zeventig systematisch onderuit gehaald. Het verhaal is al vele malen verteld (bijvoorbeeld Boutellier, 2007). Er was een dusdanig geloof in een nieuwe wereld en een tijdperk (New Age) dat de teleurstelling over het uitblijven daarvan niet kon uitblijven. Wat begon als tegencultuur werd langzaam onderdeel van een globaliserende markteconomie. Ongebreidelde consumptie ging samen met individualisering die voortvloeide uit de culturele revolutie van de jaren zeventig. Iedereen had recht van spreken, mocht aanspraak maken op een plaatsje onder de zon en meeprofiten van de groeiende welvaart. En waar gaandeweg duidelijk werd dat de verzorgingsstaat dit niet kon leveren, werd de hoop gevestigd op de markteconomie.

Die blies zelfs de Berlijnse muur omver.

In het nieuwe millennium ging er opeens van alles mis. De interneteconomie leverde minder op dan gedacht, de Twin Towers werden vernietigd, de islam bleek soms explosief te kunnen zijn, en de banken bleken te handelen in windeieren. Het geloof in een gezellige, welvarende multiculturele samenleving verdween als sneeuw voor de zon. Meer dan ooit werd duidelijk dat de ontzuilde wereld een kaal landschap was zonder veel structuur, met weinig reliëf, en nauwelijks punten op de horizon. De wereld werd als plat ervaren. In positieve zin ging men spreken over de horizontalisering van een netwerksamenleving. Minder vanzelfsprekend gezag en minder natuurlijke hiërarchie bij meer diversiteit en meer digitale interactie. Het bleek het recept voor een samenleving vol gedoe en gedifficulteert.

En de criminaliteit dan?

De groeiende criminaliteit was lange tijd op de koop toegenomen. Men verklaarde deze uit de gelegenheid en uit de individualisering. Steeds meer welvaart bij afnemende sociale controle maakte criminaliteit een min of meer normaal verschijnsel. Waar de crimineel eerst nog zielig gevonden kon worden, als slachtoffer van achtergestelde omstandigheden, werd hij nu een hufter, die met zijn poten van je spullen af moet blijven. Iedereen kan crimineel worden, dus zijn we des te bozer als anderen overstag gaan. En dat gingen er aardig wat. De criminaliteitscijfers stegen door daadwerkelijke toename, door iets meer aangiftebereidheid en door de gretigheid waarmee de politie registreerde (Wittebrood & Nieuwbeerta, 2006).

Niet alleen het volume nam in een halve eeuw toe, maar ook de variatie in delicten. Vond in 1965 de eerste bankoverval plaats, anno 2010 slaat men alarm over overvallen in woningen (waar eerder benzinestations en nog steeds juweliers en sigarenwinkels worden getroffen). In veertig jaar tijd ontwikkelde zich een staalkaart aan nieuwe delicten, van voetbalgeweld tot digitale kinderporno, van drugshandel tot happy slapping, van intimiderende overlast tot georganiseerde vrouwenhandel. Zoals criminaliteit normaal werd, zo gewoon is ook de bescherming er tegen geworden. De fietsen hebben twee sloten, hang- en sluitwerk is gecertificeerd en het regent keurmerken voor veilig wonen, werken, uitgaan en wat niet al. En hoewel door al deze maatregelen het volume van de vermogenscriminaliteit redelijk onder controle lijkt te zijn, zijn de agressiegerelateerde delicten dat nog maar nauwelijks.

Juist met de delicten die de meeste commotie teweegbrengen, en dus media-aandacht genereren, schiet het nog niet zo heel erg op. De media kunnen zich laven aan een permanente stroom van narigheid. Onrust over incidenten op scholen of agressie tegen hulpverleners houden het vuur der verontwaardiging warm. Criminaliteit blijft hot en de onrust navenant. Men heeft er last van of neemt er kennis van in een wereld die toch al zo onoverzichtelijk is. En zo komt alles bij elkaar in het veiligheidsbeleid. Want criminaliteit werd geherdefinieerd tot veiligheid, waardoor het zowel breder als gevoelsmatiger werd. Zo breed dat uiteindelijk heeft alles en iedereen met veiligheid te maken heeft. En zo gevoelsmatig dat we ons allemaal wel eens niet zo veilig voelen. In die wereld van vervelende delicten, met veel media-aandacht en betrokken partijen moet veiligheid georganiseerd worden.

Organisaties en netwerken

Burgers willen veiligheid, in een wereld die betrekkelijk onoverzichtelijk is. Tegen die achtergrond heeft 'het veiligheidsveld' zich in de afgelopen jaren georganiseerd. Van oudsher zijn daar natuurlijk politie en justitie. Deze hebben lange tijd zitten aanhikken tegen de turbulente gebeurtenissen. Steeds meer criminaliteit en media-aandacht, steeds hogere eisen van burgers en politiek en steeds meer organisaties op het toneel waar men voorheen het alleenrecht had. Veiligheid was in het verzuilde tijdperk een bijproduct van de disciplinerende zuilen, werd vervolgens een hoofdproduct in de ontmantelde verzorgingsstaat en is nu een hybride product vanuit het besef dat een 'meerpartijenstelsel' de veiligheid moet realiseren. Men spreekt van samenwerking, coproductie of van responsabilisering. Hoe dat ook zij: veiligheid is allemansvriend, zeker als er voor betaald wordt.

Denken over veiligheid is eigenlijk niet meer mogelijk zonder ideeën over samenwerking, samenhang en afstemming tussen organisaties. Dat is met vallen en opstaan ontwikkeld en men ziet daarin verschillende vormen. De meest robuuste vorm is die van het veiligheidshuis, een fysieke vestiging waarin betrokken organisaties op dagelijkse basis overleggen tot op casusniveau. Het netwerk

ontwikkelt zich hier in en rond een keten van volgtijdelijke acties. In Amsterdam spreekt men dan ook liever van ketenunits, er is er één per politiedistrict. Daar tegenover staan hele losse initiatieven, vaak op basis van afspraken op uitvoeringsniveau. Men ziet elkaar, spreekt elkaar, en regelt eens wat. Tussen deze twee uitersten zien we een uitdijende wereld van veiligheidsnetwerken en samenwerkingsverbanden. De coördinatie daarvan ligt meestal bij de gemeente, in Amsterdam gedelegeerd naar de stadsdelen.

De stadsdelen hebben veiligheidscoördinatoren die direct onder de stadsdeelvoorzitter de samenwerking moeten leiden, regisseren of coachen. De gepaste term is vaak afhankelijk van de assertiviteit en overredingskracht van personen. Veelal wordt de samenwerking ondersteund door contracten, convenanten of anderszins schriftelijke afspraken. Op deze wordt het 'arrangement' geregeld, dat wil zeggen op papier. Het is immers nog maar de vraag in hoeverre de overeengekomen wijze ook daadwerkelijke gevolgd wordt. Men moet die immers echt willen, en het moet ook volgens de afspraken kunnen. De dagelijks praktijk zou wel eens veel dynamischer kunnen zijn dan van tevoren wordt gedacht. En daarmee komen we aan de reden van dit onderzoek dat in samenspraak met het onderzoeksprogramma Politie en wetenschap werd ontwikkeld.

Onderzoek naar dagelijkse dynamiek

Hoe ziet de lokale dynamiek van het veiligheidsbeleid eruit als het gaat om incidenten of gebeurtenissen? Voor een antwoord op deze vraag had men kunnen kiezen voor een journalistiek verhaal. Op beschrijvend niveau geeft dit ongetwijfeld een aardig beeld van het gedoe rond de veiligheid. Er is echter gekozen voor een onderzoeksmatige aanpak, hetgeen een veel systematischer beeld op kan leveren op grond waarvan generaliserende conclusies zijn te trekken. Dat stelt ons echter wel voor de vraag hoe we naar die lokale dynamiek moeten kijken. Een geheel open blik achten we naïef en uiteindelijk omslachtig. Alleen bij langdurig etnografisch onderzoek zou deze werkwijze voldoende vruchten opleveren. We hebben om die reden gekomen voor een gestructureerd onderzoek naar dynamiek in een bepaalde buurt op grond van:

- a. een theoretisch kader waarmee de praktijk kon worden bekeken;
- b. een inventarisatie van bestaande netwerken;
- c. een keuze voor drie 'incidenten', in feite drie situaties.

Ad a. Ten behoeve van het kader hebben we een aantal dynamische kenmerken onderscheiden. Deze zijn gebaseerd op een lichte literatuurstudie en langdurige ervaring van de onderzoekers op het veiligheidsveld. We hebben gekozen voor het perspectief van de slagvaardigheid. Wat weten we over de factoren die een netwerk succesvol doen opereren. We hebben zes clusters van factoren onderscheiden, die naar ons idee een goed beeld geven van wat er nodig is.

1. *Drive*: de mate waarin sprake is van initiatief (bij voorkeur van onderop), gemotiveerdheid van deelnemende actoren en een gedeeld gevoel van urgentie.
2. *Inhoudelijke richting*: de mate waarin sprake is van een gedeelde analyse, doelstellingen en onderling erkende coördinatie.
3. *Organisatiemandaat*: de mate waarin deelnemende actoren gemachtigd zijn door de organisaties die zij vertegenwoordigen om beslissingen te nemen.

4. *Operationele eenheid*: de mate waarin deelnemende partijen elkaar kunnen vinden in een gemeenschappelijke schaal van opereren (regio, stad, stadsdeel, buurtcombinatie, buurt of straat).
5. *Normatieve balans*: de mate waarin het netwerk slaagt in het vinden van een balans tussen controle en vertrouwen in aanpak (repressief versus preventief) en samenwerking (regulering versus persoonlijk contact).
6. *Instrumentele afstemming*: de mate waarin actoren erin slagen interventies (tussen licht naar zwaar) in goede samenspraak in te zetten.

Ad b. In de Indische Buurt (Zeeburg) bestaan twee soorten netwerken: vijf algemene en drie jeugdgerichte veiligheidsnetwerken. Algemene netwerken zijn bijvoorbeeld het Netwerk Zorg en Overlast en de Ketenunit; een jeugdnetwerk is bijvoorbeeld Jeugdnetwerk 12+. Van de algemene netwerken kent de ketenunit het grootste aantal partijen, namelijk tien, variërend van het Openbaar Ministerie tot het Leger des Heils. Het Jeugdnetwerk 12+ heeft maar liefst vijftien deelnemende organisaties, van stadsdeel tot streetcornerwork, en van de GGD tot aan de politie.

Ad c. De drie bestudeerde casussen zijn beschreven aan de hand van het theoretisch kader. Bij de eerste casus – het pesten van een homoseksuele man door Marokkaanse jongeren - blijkt van weinig effectieve dynamiek sprake te zijn. Het bij deze casus betrokken netwerk – rond de Stichting Aanpak Overlast Amsterdam - voldoet in dit geval aan *weinig van de genoemde voorwaarden* voor slagvaardigheid. De eerste is enigszins aanwezig: door aandacht van de media en de politiek wordt een zekere urgentie ervaren. Er wordt ook wel gehandeld, maar het gaat niet van harte. Er is dus wel een drive, maar te weinig voor echte urgentie voor een gezamenlijke aanpak. Men heeft twijfels over de ernst van de problematiek. In een vervolg op de bestudeerde casus – het opzetten van antidiscriminatielessen - delen de partijen klaarblijkelijk wel een gevoel van urgentie

In de tweede casus – een jongere geselecteerd voor intensieve begeleiding - is sprake van veel onderlinge dynamiek. Er zijn maar liefst drie van de beschreven formele netwerken bij betrokken, hetgeen tot het ontstaan van een nieuw tijdelijk netwerk leidt, waarin de drie coördinatoren een hoofdrol spelen. De betrokken partijen voldoen veelal aan de voorwaarden voor slagvaardigheid, behalve waar het gaat om *inhoudelijke richting*. Niemand weet sturing te geven aan de interventie. Men weet eigenlijk niet wat er moet gebeuren. Het is een voorbeeld van netwerkcomplexiteit die slagvaardigheid in de weg staat. Dit heeft tot gevolg dat alle dynamiek niet tot daadwerkelijke interventies leidt. Cynisch gezegd: veel gespin en weinig wol.

De derde casus – de aanpak van een drugspand - laat een sterke onderlinge dynamiek zien rond een al jaren slepende zaak. Het formele netwerk Zorg en Overlast is aan zet. De samenwerking tussen de betrokken partijen voldoet aan het merendeel van de voorwaarden, alleen wil de *drive* wel eens wat wegzakken vanwege de afhankelijkheid van klachten uit de buurt. Bewoners melden te weinig om tot actie over te gaan. De daadkracht betekent hier dat men welbewust niet over wil gaan tot repressieve actie. Daarmee ontstaat onder bewoners het gevoel dat er niets gebeurt.

Besluit

De studie levert een gevarieerd beeld op van de dynamische processen in veiligheidsnetwerken. Vastgesteld kan worden dat hun daadkracht in andere termen gedacht moet worden dan vanuit een

organisatieoogpunt gebruikelijk is. Men moet voelen dat het moet, tot samenwerking willen komen, en weten wat er – in onderlinge samenhang – moet gebeuren. Dat is veel gevraagd, maar blijkt niet onmogelijk. Het gevaar van een papieren werkelijkheid neemt af indien op de kritische factoren voor slagvaardigheid niet-vrijblijvende afspraken worden gemaakt. Deze aanbeveling dringt eens te meer als we ons realiseren dat veiligheid een belangrijke rol speelt in de beleving van de chaotische wereld om ons heen. Over het algemeen ontstaat het beeld van goedbedoelende professionals, die veelvuldig overleggen, maar toch slechts moeilijk tot actie komen. Ze voelen onvoldoende urgentie vanwege twijfel aan de noodzaak, ze zitten elkaar enigszins in de weg of ze besluiten dat actie niet nodig is, maar vergeten dat te communiceren naar bewoners c.q. burgers. De wereld wordt als chaotisch ervaren en daar is ook wel enige reden toe.

Boutellier, H. (2007), *Nodale orde; veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. VU: FSW

Bovens, M. (2006), *De diplomademocratie; Over de spanning tussen meritocratie en democratie. Beleid en maatschappij*, 33 (4)

Kennedy, J. (1995), *Nieuw Babylon in aanbouw: Nederland in de jaren zestig*, Amsterdam: Boom

Sociaal en cultureel Planbureau (2004) , *Sociaal en Cultureel Rapport 2004 - Hoofdstuk 1 Tevreden met het eigen leven, ontevreden met de samenleving*. Den Haag: SCP

Verhue, D. & S. Roos (2009), *Bouwstenen van burgerschap; Een onderzoek in het kader van het Handvest voor Verantwoordelijk Burgerschap*. Den Haag: Veldkamp

Wittebrood, K. & P. Nieuwbeerta (2006), *Een kwart eeuw stijging in geregistreeerde criminaliteit; vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit. Tijdschrift voor criminologie*, 48 (3) 227-242