

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 hevelden 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 Andel 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 burens 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 alarmen 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 Misdaad 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 Aniel 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