

Naar een weerbare samenleving

Pieter Winsemius, voorzitter BOA-Platform

BOA Event; Apeldoorn, 29 november 2017

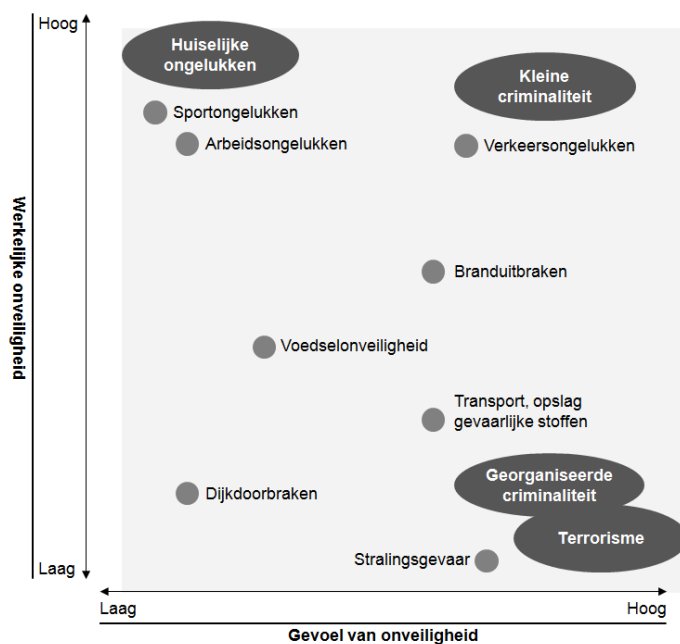
Sinds jaar en dag scoort veiligheid hoog op de maatschappelijke verlanglijstjes. Burgers van alle rangen en standen en van alle leeftijden, in dorpen en in steden hechten aan veiligheid en geborgenheid. De politiek reageerde daarop en veel vraagstukken zijn (deels) opgelost. Het betreft getemde vraagstukken die zijn voorzien van een passend raamwerk en daarom kunnen worden opgelost langs bestaande wegen. Dat geldt echter niet de ongetemde vraagstukken: uitdagingen waarvoor 'we' geen afdoende raamwerken hebben en die daarom vooralsnog als ongetemd zijn te beschouwen.

Ongetemde veiligheidsuitdagingen

Vanuit het perspectief van de maatschappelijke creativiteit is de grootste uitdaging gelegen bij de zogenoemde slepers en sluipers. Het zijn hardnekkige problemen die zich over een periode van tijd en vaak nauwelijks opgemerkt voordoen bij de aanpak van wezenlijke vraagstukken die ingrijpen in de alledaagse leefomgeving van grote groepen burgers. Ze staan permanent op de beleidsagenda, maar - eveneens permanent - te laag om de prioriteit te krijgen die vereist is voor fundamentele overdenking. Daardoor voldoen veelal de raamwerken niet meer: de werkelijkheid is te ver weggelopen van ons wenselijke toekomstbeeld.

Sommige beleidsvraagstukken slepen eindeloos voort. Terrorisme bijvoorbeeld is zo'n sleper. Het onderwerp staat al sinds 11 september 2001 hoog op de agenda. De roep om een daadkrachtig optreden is groot, met het bijbehorende risico dat overwegingen van effectiviteit grotendeels domineren, ten nadele van efficiëntie en eerlijkheid. De sluipers doen zich gelden bij de uitvoering van beleid dat algemeen tot de getemde uitdagingen wordt gerekend. Misschien wel omdat de raamwerken vaak als redelijk sluitend werden beschouwd, verloren bepaalde aanpakken de aandacht – en daarmee de middelen – toen andere, 'modernere' vraagstukken opdoemden. Op zich is dat prima behalve als het gaat om onvoltooid beleid dat een blijvende aandacht behoeft. Dat leidt veelal tot jo-jo-beleid: de wijkagent die eerder vol in de schijnwerper stond, zakte weg ten faveure van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

Het speelveld van de veiligheid wordt gekenmerkt door een aantal van deze ongetemde veiligheidsvraagstukken. De contouren worden bepaald door twee assen: de werkelijke onveiligheid en het gevoel van onveiligheid (figuur). Rechtsboven bevinden zich de risico's die we redelijk correct inschatten: het is linke soep en we voelen het ook als zodanig. Denk aan de kleine criminaliteit en verkeersongelukken of brandgevaar. Daarnaast, in de linkerbovenhoek, staan de dagelijkse risico's die wij veelal onderschatten omdat we denken dat we ze wel kunnen overzien zoals huiselijke of arbeidsongelukken maar ook sportongevallen. Diagonaal daartegenover staan rechtsonder de risico's waar we collectief benauwd voor zijn. Het zijn vaak risico's die ons worden aangedaan door brute opzet of grove fouten van een ander. Georganiseerde criminaliteit en terrorisme vormen daarvan voorbeelden. Maar in dezelfde hoek zitten ook de risico's die we niet goed kunnen inschatten (bijvoorbeeld rond kernenergie) of die mogelijk catastrofale gevolgen hebben (bijvoorbeeld de vuurwerkcramp in Enschede of het transport van gevaarlijke stoffen). En tenslotte is er de linkerbenedenhoek met de problemen die we daar graag willen houden maar die, als ze een keer uit de hand lopen, voor enige tijd als een speer naar rechts schieten — denk bijvoorbeeld aan dijkdoorbraken, pandemie of voedselveiligheid.



Figuur: Vlakbedekkende beleidsblokken op speelveld van veiligheid.

De problemen komen scherper op het netvlies door vergelijking van vier beleidsblokken die de uiterste hoeken afdekken: huiselijke veiligheid (ongelukken, brand), kleine criminaliteit en georganiseerde criminaliteit/terrorisme. Huiselijke ongelukken leiden tot grote aantallen slachtoffers, een binnenbrandje overkomt velen, maar toch liggen we hier niet wakker van. Vrijwel iedereen heeft direct of indirect te maken gehad met kleine

criminaliteit en inbraken en berovingen zijn een grote bron van onveiligheidsgevoelens. Terrorisme en georganiseerde criminaliteit aan de andere kant van het spectrum zijn zeldzaam, maar worden door velen als zeer bedreigend ervaren. Drugs, mensenhandel en 'afrekeningen' binnen de onderwereld wekken onrust maar hebben een beperkte invloed op het dagelijks leven van de meeste burgers.

Het zijn alle vier ongetemde uitdagingen die al vele jaren op de agenda staan maar – merkwaardigerwijs – nauwelijks tot een gestructureerd beleid hebben geleid. Opvallend is ook dat – gedreven door de media-aandacht voor grote incidenten - de laatste jaren veel aandacht uitgaat naar het relatief 'veilige' vraagstuk van georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Dat is deels ten koste gegaan van de bestrijding van kleine criminaliteit: je kan een euro immers maar één keer uitgeven. Tegelijk is er bovendien zeer weinig aandacht voor het tegengaan van huiselijke ongelukken, aantoonbaar de oorzaak van de meeste dodelijke slachtoffers.

Opmerkelijk is ook de voortdurende nadruk op repressie c.q. schadeherstel; preventie speelt een zeer ondergeschikte rol. In tijden van prioritering is onveranderlijk de aandacht voor preventie het eerste kind van de rekening. Een vierde beleidsblok verdient daarom bijzondere aandacht: de handhaving van overtredingen van rechtsregels, denk aan verkeer of vuil op straat. 'Onfatsoen' in de maatschappelijke omgang vormt terugkerend een van de grootste ergernissen van burgers en legt ook een basis voor gevoelde veiligheid. Overheidsinstanties (rijk, gemeente, politie, welzijn e.a) hebben hier een inspirerende, faciliterende en direct ondersteunende rol. Laten zij het afweten, dan zakt de burgerbetrokkenheid die het fundament moet vormen van een weerbare samenleving.

Nauwelijks structureel beleid

Nog opmerkelijker is echter de beperkte beleidsontwikkeling op het terrein van de veiligheid. De armoe werd geïllustreerd door de 'foute' indicatoren die beleidmakers een aantal jaren gelden invoerden voor de beoordeling van het handelen van hun frontlijnwerkers, de vrouwen en mannen met de 'platte petten' voorop. Niet de (gevoelde) veiligheid of het percentage 'vervolgd en gestraft' maar het aantal geschreven bonnen stond voorop. Er wordt ontegenzeggelijk zeer veel gepraat en het Haagse middenveld is dichtbezet met veel uiteenlopende partijen en belanghebbenden. Alle overheidslagen en meerdere functionele kolommen zijn intensief betrokken. Voormalig minister Piet Hein Donner beklagde zich over zijn veelvuldige Kameroptredens – hij was toen nationaal recordhouder. Tegelijk is er echter geen overkoepelende nota: een raamwerk dat 'het veld' houvast biedt. Zoals de Commissie Evaluatie Politiewet 2012 – de zogenoemde Commissie Kijken - recent concludeerde zijn beleidsprioriteiten op eenheids- en lokaal niveau vooral een papieren werkelijkheid. Dagelijkse politie-inzet wordt

veelal gedreven door reactieve logica (reageren op signalen en aangiftes), de waan van de dag (ad-hoc preoccupaties van gezagsdragers en leidinggevenden, al dan niet onder invloed van mediaberichten) en (opschaling voor) incidenten.

De beleidsarmoe heeft grote doorwerking. Bestaande raamwerken bieden slechts handvatten voor marginale bijstellingen. Die hebben het voordeel van voorspelbaar succes: iedereen herkent wat je doet en de faalrisico's zijn beperkt. Als je bovendien genoeg initiatieven tegelijk ontplooit, telt het ook aardig op en beleidsmakers kunnen dus best meters maken. Voor veel beleidsterreinen is dat prima. Dat geldt echter niet bij de slepers en sluipers, de ongetemde uitdagingen waar we het hier over hebben. De werkelijkheid is te ver verwijderd van ons wenselijke toekomstbeeld en beleidsmakers weten dat ze de kloof niet meer langs klassieke wegen kunnen dichten.

Veel, zoals ook op het gebied van de veiligheid en openbare orde, grijpen zij dan terug op macho-ingrepen, meestal extreme vormgeving binnen de kaders van bestaande raamwerken. De herstructurering van de politieorganisatie vormt daarvan een voorbeeld of ook de uitbreiding van zowel het volume als de bevoegdheden van de terrorismebestrijding. Mede daardoor, stelt de Commissie Kuijken, bleek de eis dat de wijkagent in het nieuwe bestel 80 procent van zijn tijd aan en in de wijk moet besteden tot dusver op zeer weinig plaatsen realistisch en haalbaar.

Lagere overheden en particuliere instellingen, geconfronteerd met de beleidsaanpassingen, vullen de gaten die zij zien opdoemen. De aanstelling van een groot, breed geschakeerd aantal BOA's - buitengewoon opsporingsambtenaren - is daarvan een illustratie. Ook de snelle groei van de vrijwillige politie (nu zo'n 3000), particuliere beveiligers en stewards in vele kleuren en maten getuigt er van. Zonder overkoepelende visie is echter sprake van een gebrek aan coördinatie: wildgroei met de bijbehorende verwarring en stammenstrijd. Het onderwerp geniet een minimale aandacht van Haagse beleidsmakers. Er is geen stip op de horizon, grote beleidsvragen zijn onbeantwoord. Zelfs relatief onderschikte aandachtspunten waarover in het veld brede overeenstemming bestaat, leiden niet tot beleidsaanpassingen. Het recente BOA-manifest (zie bijlage) vormt daarvan een illustratie, het zou toch eenvoudig moeten zijn dergelijke aanbevelingen van het BOA-platform in de praktijk te brengen.

De beleidsarmoe is waarschijnlijk deels terug te voeren op de overmatige naar binnen gerichtheid van de politieorganisatie ten gevolge van de centralisatie en de vele troebelen die het ministerie van V&J recent in de ban hielden. Structureel belangrijker zijn echter de enorme cultuurverschillen die de hoofdrolspelers scheiden. Zij spreken als het ware verschillende talen en weten, ondanks het gebruik van dezelfde woorden, nauwelijks met elkaar te communiceren. Het enorme ministerie van J&V is zeer Haags en bevolkt door hoogopgeleide alfa's. De politie daarentegen is in hoge mate MBO opgeleid en bestaat uit hiërarchisch denkende gamma's met een sterke korpsgeest. Veel extra dienstverleners –

BOA's, particuliere beveiligers – missen de sterke banden en trots van de politieorganisatie en beschikken bovendien over uitermate beperkte mogelijkheden om zich verder te ontwikkelen.

De Commissie Kuijken verwijst onverbloemd naar een oorspronkelijke ambitie, die niet of nauwelijks van de grond is gekomen: de beleidsvorming van onderop. De Haagse beleidsmakers – ministerie van J&V maar ook Tweede Kamer – en Nationale Politie lijken elkaar ondanks vele strubbelingen veeleer te hebben gevonden in een sterke *top down* sturing. De nadruk ligt op het tegengaan van georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Veiligheid en openbare orde – met hun ultieme terugval op het gebruik van geweldsmiddelen – zijn bij uitstek hiërarchisch georganiseerd. De Commissie constateert bovendien dat op dit moment sterk per bedrijfsvoeringskolom wordt gestuurd. Door de schotten tussen de budgetten voor verschillende kolommen hebben eenheden en basisteams beperkte mogelijkheden om integraal te sturen op hun bedrijfsvoering.

De hieruit voortvloeiende Weber 1.0 cultuur – vernoemd naar de vermaarde grondlegger van de spelregels van de bureaucratie Max Weber - biedt vele voordelen, speciaal in crisissituaties en wanneer het systeem wordt beproefd op zijn slagkracht, bijvoorbeeld door goed georganiseerde criminelen en terroristen. Door bundeling van middelen en expertise, ook op ict-gebied, kan krachtdadig worden gehandeld; de korpsgeest kan leiden tot bijzondere prestaties.

Het nadeel van de aanpak is in de eerste plaats gelegen in een geringe overlap met andere disciplines en overheidslagen die zich vertaalt in een beperkt leervermogen: nieuwe ideeën van buiten de eigen kolom hebben nauwelijks toegang, eigen vernieuwingen worden te weinig uitgedragen. De kolom is ook weinig geneigd tot samenwerken en mist daardoor kansen, bijvoorbeeld waar het betreft de preventie in wisselwerking met het (v)mbo of het betere buurtwerk. Symptomatisch voor de naar binnen gekeerde cultuur is ook de reorganisatie van de Nationale Politie in tien regio's, die een zeer gebrekkige aansluiting hebben bij de bestuurlijke indeling van het overige openbare bestuur. Die aansluiting, van groot belang vooral in geval van crisis, was kennelijk een ondergeschikte factor.

Van nog groter belang is echter de onderbenutting van het draagvlak bij zowel particuliere instanties als burgers. In veiligheidsland geldt het dogma van de duizend-ogen: indien in een bepaalde omgeving duizend ogen waken en hun signalen worden opgepikt door professionals aan de frontlijn, wordt die omgeving bijna per definitie veiliger. Aspirerende criminelen zullen hun kansberekening maken en bij een te grote pakkans met bijbehorende strafmaat andere bezigheden prefereren.

Dat is vanzelfsprekend de bestaande organisatie niet ontgaan en vele frontlijninitiatieven getuigen daar ook van. In de praktijk is de politie daarom een hybride organisatie. Bovenaan en in gespecialiseerde onderdelen heerst een Weber 1.0 cultuur. Onderaan is vaak sprake van een breed vertakte werkorganisatie met een Weber 2.0 cultuur die met behulp van de rek binnen de

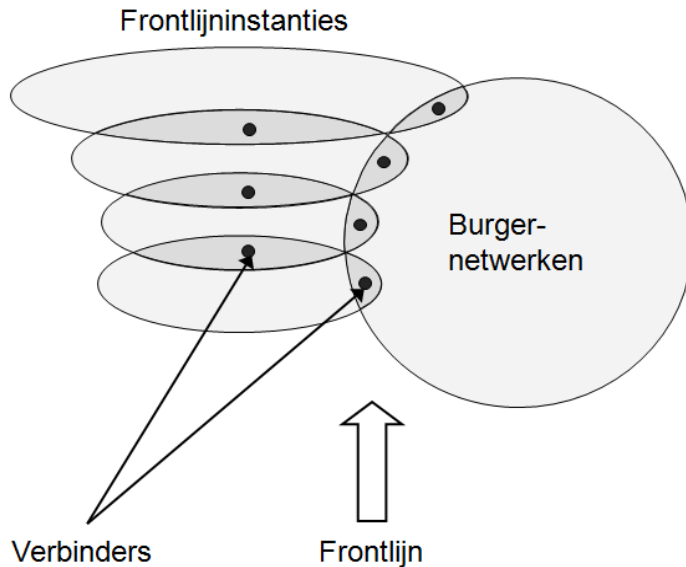
kolom ruimte laat voor een eigen inkleuring door de frontlijn bij het tegengaan van vooral kleine criminaliteit en het versterken van het gevoel van veiligheid van burgers. Binnen de eenheden zijn volgens de Commissie Kijken allerlei uiteenlopende informele arrangementen aan het ontstaan om te zorgen voor voldoende onderlinge binding en communicatie tussen regioburgemeester en andere gezagsdragers en tussen sturingsniveaus. Van de beoogde uniformiteit binnen het bestel komt daardoor weinig terecht.

De lokale regelruimte is desalniettemin onvoldoende, de Commissie Kijken oordeelt hard op dit punt. De roep om 'lokaal maatwerk' is een signaal van een onderliggend probleem, namelijk een tekort aan (lokale) regelruimte. De belangrijkste behoeften liggen juist daar waar zich knelpunten voordoen: meer ruimte om noodzakelijke uitzonderingen te maken, meer mogelijkheden zelf afwegingen te maken en snellere oplossingen voor wensen waar nog geen beleid voor aanwezig is. Speciaal in kleine gemeenten staat de aandacht voor specifieke lokale noden onder druk, iets dat vooral burgemeesters van veel kleinere gemeenten al vreesden.

Alternatief: sterkmaken van burgers oftewel Weber 3.0

De vraag is nu: zijn er niet veel betere resultaten te behalen bij een doorbraak naar Weber 3.0, die uitgaat van de uitbouw van de eigen verantwoordelijkheid en het sterkmaken van burgers: een duizend-ogen plus plus filosofie? Het WRR-rapport "Vertrouwen in burgers" laat zien dat burgers bereid en in staat zijn tot grote inzet op het terrein van veiligheid mits wordt voldaan aan twee randvoorwaarden. In de eerste plaats moet 'de kolom' de burgers en de frontlijnwerkers serieus nemen. Zij moeten beschikken over de vereiste informatie en ook de ruimte hebben om hun veiligheidsplan in te kleuren. Vooral moeten zij zeker zijn van de rugdekking voor hun handelen.

Tegelijk is het echter ook noodzakelijk – de tweede randvoorwaarde – dat burgers een directe toegang hebben tot de professionele frontlijnwerkers. Een aantal leden moet de 'taal' spreken van die professionals of, omgedraaid, een aantal professionals moet de taal spreken van de gemeenschap. Dat is vaak redelijk gewaarborgd binnen burgernetwerken die 'de weg' weten buitenshuis. Vooral in kwetsbare omgevingen die worden gekenmerkt door een stapeling van problemen, is dat echter vaak minder het geval. Juist daar kan onveiligheid bloeien en is samenwerking aan de frontlijn een noodzaak. Die samenwerking met andere frontlijninstanties – scholen, zorgverleners, wooncorporaties – vereist begaafde en gemotiveerde professionele verbinders die de bruggen kunnen leggen.



Figuur: Verbinders aan frontlijn

Dat is geenszins een vanzelfsprekendheid. In de huidige situatie dreigt volgens de Commissie Kijken zowel een intern isolement als onvoldoende externe betrokkenheid die leidt tot een gebrek aan betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van de politie als partner in wijken en buurten. Betrokkenheid van burgers komt (verder) onder druk te staan als er geen sprake is van actieve wederkerigheid. In die zin zijn er zorgelijke ontwikkelingen, zoals (de voorgenomen) sluiting van bureaus, servicepunten met een beperkte taakstelling (niet persoonlijke aangifte kunnen doen), basisteam en wijkagenten die in en voor hun wijk of buurt weinig zichtbaar zijn. Dit alles zal de bereidheid van burgers om zich betrokken te voelen bij de politie en de zorg voor rust, orde en veiligheid er niet groter op maken. Dat hier nu nog geen sprake van is, blijkt uit de nog steeds positieve beoordeling van de politie door burgers.

Kans voor open doel: BOA's

De Commissie Kijken laat het bij deze – harde – constatering en dat is spijtig. Vanuit het perspectief van beleidsmakers is de sterkmaakformule op papier immers verbazend simpel. Het begint met het in kaart brengen van de eigen kracht van burgers en hun netwerken: wat kunnen ze zelf aan en sluit dat aan bij hun behoeften? Daarna moeten beleidsmakers door de inzet van frontlijnwerkers zo nodig de gaten vullen in het arsenaal van de burgers. Die frontlijnwerkers moeten ook functioneren als verbinders met andere frontlijnorganisaties en tevens, zo nodig, met de tweede en derde lijn van meer gespecialiseerde dienstverleners. Bovendien dienen beleidsmakers *top down* in te grijpen indien de burgernetwerken en/of de frontlijnwerkers overvraagd zijn of sprake is van

een maatschappelijke misstand. De inzet van centrale 'zwaardmacht' is voorbehouden aan de kolom.

Inhoudelijk gaat het om het herontwerpen van een beperkt aantal kernprocessen die onveranderlijk uitgaan van preventie. De basis daartoe wordt veelal gelegd door een betere handhaving van vaak kleine overtredingen van rechtsregels die de betrokkenheid van burgers ondergraven. Pas als preventie niet goed mogelijk is, volgt escalatie naar steeds zwaardere vormen van repressie. Vanzelfsprekend moeten beleidsmakers daarbij afwegingen maken. Welke mate van veiligheid is voldoende of, beter, welke onveiligheid is acceptabel? Hoeveel geld is beschikbaar, welke (gewelds)middelen aanvaardbaar? Maar vooral ook: hoe wegen we de verschillende vormen van (gevoelde) onveiligheid tegen elkaar af? In hoeverre mogen frontlijnwerkers een eigen invulling geven aan 'Haagse' of gemeentelijke beleidslijnen?

In dat herontwerp dienen speciaal BOA's een rol te spelen. Binnen zes domeinen - uiteenlopend van (1) het beheer van de openbare ruimte via (2) milieu, welzijn en infrastructuur (met inbegrip van omgevingsdiensten en natuurgebieden), (3) onderwijs (leerplichtambtenaren), (4) openbaar vervoer, (5) werk, inkomen en zorg (bijvoorbeeld sociale rechercheurs) tot (6) algemene opsporing – zijn op dit moment reeds circa 23.500 BOA's actief en de verwachting is dat hun aantal toeneemt.

De inzet van BOA's verschilt per gemeente. Een deel van hen wordt vooral repressief ingezet bij de aanpak van veelvoorkomende ergernissen waarmee de burgers dagelijks worden geconfronteerd, zoals parkeeroverlast, troep op straat e.d. Een ander deel fungeert in de praktijk op dit moment al als 'sterkmaker'. Zij ondersteunen (groepen) burgers die, bouwend op eigen kracht, zich inzetten bij het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid, de fysieke en sociale infrastructuur, de zorg en het onderwijs in hun eigen omgeving. Proactief vullen zij de gaten die vallen door het terugtrekken van de politie, nationale overheid en van maatschappelijke partijen zoals de wooncorporaties en het welzijnswerk.

Zonder volledigheid te pretenderen doen zich verschillende vragen voor rond de inzet van juist de laatste categorie BOA's die op korte termijn een concreet antwoord behoeven. Vanuit het perspectief van burgers zijn het vaag gedefinieerde overheidsbeambten. Ze staan nadrukkelijk dichtbij die burgers en hebben diepe ankers binnen relevante gemeenschappen. En gegeven de sterk verschillende inzet per gemeente zijn zij vrijwel zeker onderbenut binnen de kolom van veiligheid en leefbaarheid. Wat is idealiter hun relatie met de reguliere politie? Welke vorm van hiërarchie is nodig in geval van crisis? Wat is bovendien de doorwerking van moderne technologieën die bijvoorbeeld informatiegestuurd werken mogelijk maken en die ook de relatie met de rol van de burger anders maken? En hoe moeten de verschillende overheidskolommen en –lagen zich verhouden om de beste resultaten te waarborgen voor 'hun' burgers? Hoe ook om te gaan met 'groene BOA's' die naast een werkgeversbelang ook een publiek belang in het groen vervullen?

Er zijn ook andere vragen (zie ook bijlage). Is er bijvoorbeeld behoefte aan nationaal beleid waar het betreft opleiding en diplomering, informatie-uitwisseling met de politie, gebruik van communicatiemiddelen of bewapening en bevoegdheden? Wat is de status van BOA's; zijn zij 'gelijkwaardig' aan politie en kunnen ze aanspraak maken op 'prio 1' bij nood? Van verschillende kanten wordt de vrees geuit dat zich sluipend een nieuwe vorm van gemeentepolitie ontwikkelt. Is de burger gediend met een beperkte uniformiteit? Kunnen gemeenten ook van elkaar leren, bijvoorbeeld door uitwisseling van *best practices*? Welke (gemiste) kansen doen zich voor, welke buitenlandse voorbeelden op het gebied van *community policing of business improvement districts* verdienen nadere uitwerking in eigen land?

Is ook de wijkgerichte oriëntatie van de politie niet toe aan gedeeltelijke heroverweging? Veel kleine criminaliteit is sterk verbonden met schooluitval op (v)mbo. De 'vindplaatsen' van de betrokken jongeren zijn bij uitstek de scholen en de hun 'derde ruimte' waar zij – naast thuis en school – hun tijd doorbrengen. Zowel school als derde ruimte zijn meestal op fysieke afstand van thuis: buiten de woonwijk. Een benadering via de klassieke wijkagent is daarom bij voorbaat beperkt zinvol. Een doelgroepbenadering via bijvoorbeeld schoolagenten ligt in die zin meer voor de hand. In het bijbehorende kernproces zouden leerplichtambtenaren – ook BOA's – een zinvolle rol kunnen spelen.

Wat zijn ook de kernprocessen die kunnen leiden tot het voorkomen van ondermijning van het lokale gezag door georganiseerde criminaliteit en terrorisme? Burgernetwerken 'weten' veelal van de ondersteunende activiteiten van 'de bovenwereld' aan 'de onderwereld'. Indien vertrouwde verbinders de signalen van 'hun' duizend-ogen kunnen oppikken, wordt de basis gelegd voor een adequate en vroegtijdige repressie rond de grote criminele thema's. Wij hebben geen *banlieues* of *no-go*-gebieden, geen *ghetto's*, maar die verworvenheid staat onder druk. Kunnen sterke burgernetwerken in wisselwerking met veiligheidsketens en andere frontlijnorganisaties de basis vormen voor een voldoende repressie?

Daarbij past een kanttekening. Door de snelle ontwikkelingen op het gebied van de *social media* ontstaan nieuwe mogelijkheden voor grootschalige wisselwerking tussen burgers onderling maar ook tussen burgernetwerken en frontlijnwerkers. Vanouds kennen we "Opsporing verzocht" en ook Burgernet is inmiddels ingeburgerd. Op grote schaal zijn echter nieuwe apps in ontwikkeling die het mogelijk maken om mensen snel en goedkoop te bereiken en de 'duizend ogen' te activeren. Ook in die zin ligt de bal voor open doel: welke kernprocessen kunnen worden gestroomlijnd door een effectief gebruik van deze middelen?

Moet – een vraag van een geheel andere orde - redenerend vanuit het perspectief van burgers op termijn de veiligheid in huis (ongelukken, brandgevaar) niet worden betrekken binnen de veiligheidsbenadering? Als je naast een buurtschouw (om de buurtpreventie en eventueel de verkeersveiligheid te bevorderen) ook een huisschouw invoert (om de inbraakpreventie te bevorderen maar ook de kans op ongelukken en brand te verkleinen), zijn mogelijk zeer

goede resultaten te behalen. Indien ook nog de verzekeraars worden ingeschakeld (zoals bij de gezondheidszorg) en zij een keurige bonus verschaffen voor huizen/buurtten met een keurmerk of een pittige bonus/malus regeling (zoals bij autoschade), kan 'het veiligheidsspel' helemaal bijzondere vormen aannemen. Het begrip 'veiligheid' overstijgt dan vanzelfsprekend de reikwijdte van de politie en ook het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Is dat echter niet een uitdaging waarvoor een dienende overheid een passende oplossing moet zoeken?

Noodzakelijke cultuuromslag

Het zijn grote vragen en de uitkomsten van een dergelijke herbezinning betreffen ook de organisatie van de veiligheidskolom zelf. Indien wordt gekozen voor een sterkmaakfilosofie dient de kolom zich immers te 'kantelen' in de richting van de frontlijn: niet langer het eigen functioneren in keurige verticale disciplines mag voorop staan maar veeleer de behoeften en kwaliteiten van burgers. Dat vereist een aanmerkelijke cultuuromslag van een stramme Weber 1.0 traditie naar een flexibeler Weber 3.0 toekomst (figuur).

Elementen	Weber 1.0	Weber 3.0
Strategie	Efficiëntie	Zelfverantwoordelijkheid
Structuur	Verticaal	Horizontaal
Systemen	<i>Top down</i>	<i>Bottom up</i>
Sleutelvaardigheden	Uitvoerders	Verbinders
Staf	Specialisten	Oplossingsmakelaars
Stijl	Regels/procedures	Betrokkenheid
Samenbindende waarden	Vertrouwen in elite	Vertrouwen in burgers

Figuur: Vereiste cultuuromslag

De strategie van bestuurders gaat van een nadruk op efficiëntie naar zelfverantwoordelijkheid; structuren van een nadruk op verticale lijnen naar een accent op horizontale verbindingen; en systemen van interne communicatie van *top down* naar *bottom up*. De grotere handelingsruimte – met de bijbehorende doorzettingsmacht - van frontlijnwerkers vraagt bijvoorbeeld omgekeerd dat zij steeds inzichtelijk maken wat ze doen en bereikt hebben: wie rechten heeft, heeft plichten. Het zijn de zogenoemde 'harde' S-en en - ongeacht de naargeestige ervaringen bij de totstandkoming van de Nationale Politie - vormen ze het relatief 'makkelijke' deel van de omslag

De 'zachte' S-en vormen de moeilijkste want minst grijpbare uitdaging. In het verleden moesten organisaties zich onderscheiden door superieure uitvoerders, maar de sleutelvaardigheid binnen toekomstige instituties is gelegen bij verbinders: de frontlijnwerkers die inhoud moeten geven aan de cruciale wisselwerking met de buitenwacht. De staf bestaat niet langer uit functionele specialisten, maar ook uit oplossingsmakelaars. De stijl springt van een nadruk op werken volgens regels/procedures naar betrokkenheid op de werkelijkheid van burgers. En de samenbindende waarde van een vertrouwen in een bestuurlijke elite dient te worden vervangen door een vertrouwen in burgers, op veiligheidsterrein een enorme mentale omslag.

De cultuursprong krijgt vooral inhoud op het middenniveau. In gekantelde organisaties zijn de hogere lagen in belangrijke mate dienend aan de frontlijn. Waar frontlijnwerkers 'hun' burgers sterkmaken, maken bazen hun frontlijnwerkers sterk. Ze moeten zichzelf op dat niveau niet langer als opzichters zien maar als coaches die kansen ruiken en als kennismakelaars de juiste mensen bij elkaar brengen en hun waar nodig steunen bij het oplossen van hun problemen. Zij moeten ook de bruggen slaan die samenwerking aan de frontlijn 'makkelijk' maken. Het middenkader behoeft daartoe de actieve ondersteuning van de top laag waar de bovenbazen bovendien de overkoepelende toekomstbeelden dienen te ontwikkelen en uit te dragen. Juist die bestuurlijke elite staat echter onder toenemende druk en het zelfvertrouwen – bij uitstek de basis voor vertrouwen in een ander – lijkt soms wankel.

Toch is een dergelijke cultuuromslag niet nieuw of uniek. De afgelopen jaren werd onder leiding van staatssecretaris Martin van Rijn de zorg gedecentraliseerd. Om kwetsbare burgers in staat te stellen om zo goed mogelijk deel te nemen aan de samenleving, bouwt de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op hun eigen kracht en die van hun netwerken. De dominante dimensie van de organisatiecultuur moest daartoe worden verlegd van de verticale lijn van de hiërarchie naar de horizontale lijn van die netwerken. Dat was verre van vanzelfsprekend en het verzet was soms hevig. Nog steeds is de omslag niet voltooid en worden frontlijnwerkers soms afgeremd door achterhaalde spelregels. Nog steeds zijn er ook grote verschillen in de uitvoering door gemeenten en moeten sommige gemeenten nog worden opgeschaald om de bestuurskracht te kunnen waarborgen die op dit terrein is vereist.

Het is een vergelijkbare omslag die ook op het gebied van veiligheid en leefbaarheid tot veel betere resultaten kan leiden: aanmerkelijk lagere kosten en/of veel hogere (gevoelde) veiligheid. De ervaring met dergelijke herontwerpen wijst op sprongen in de orde van dertig procent en meer. Voorop staat daartoe een gedreven aansturing door mensen die geloven in de nieuwe aanpak. Zo'n cultuuromslag vereist bovendien een lange adem. Zoals een Rotterdamse wethouder verzuchtte: "Ik heb anderhalf jaar gedacht dat ik in een andere film zat dan mijn ambtenaren als we naar de uitvoering van de Wmo keken."

Je mag de bovenbazen daarop aankijken: zonder een stip op de horizon en een lange adem kan je beter thuis blijven. Waar het de ongetemde uitdagingen

betreft, is dat een uitdaging van de buitencategorie. Maar als het lukt, dan heb je ook wel wat: een weerbare samenleving waar burgers zichzelf en elkaar weer aanspreken, vertrouwen in elkaar en in de instituties hebben. Met als nevenproduct een grotere veiligheid.

Volgende stappen

Wat zijn idealiter de volgende stappen? De Commissie Kijken doet op dit punt geen expliciete aanbevelingen en ‘het veld’ roept – onveranderlijk, en gegeven de recente verwickelingen bij de Nationale Politie ook begrijpelijk – om rust. Die rust kunnen en mogen beleidsmakers echter niet bieden. In een snel veranderende omgeving is voortdurende aanpassing een noodzaak en de beleidsachterstanden zijn veel te groot. De gaande wildgroei op veiligheidsgebied vraagt op korte termijn om concrete antwoorden.

Het verdient daarom aanbeveling dat de Minister van Justitie en Veiligheid het voortouw neemt bij een projectmatig uittekenen van de kernprocessen op zijn beleidsterrein. Daarbij dienen ook de andere hoofdrolspelers betrokken te zijn: de gemeenten en naast de Nationale Politie ook de andere frontlijninstanties. Als eerste stap – nul-scenario – moeten de huidige processen worden beschreven: welke knelpunten doen zich voor en welke realistische doelen zijn haalbaar? Vervolgens kunnen streefdoelen worden geformuleerd en scenariovarianten worden ontwikkeld met inbegrip van variabelen als (a) het aantal frontlijnwerkers (waaronder wijkagenten en BOA's) en hun inzetbaarheid 'op straat', (b) de noodzakelijke ondersteuning door de 2^e en 3^e lijn (bijvoorbeeld rechercheurs, OM, justitiële inrichtingen), en (c) de wenselijke betrokkenheid van andere frontlijninstanties. De keus voor een uiteindelijk voorkeursscenario wordt vanzelfsprekend mede bepaald door de beschikbare middelen en door de reikwijdte van de vereiste bestuurlijke aanpassingen en organisatorische ingrepen. Draagvlak, zo heeft de totstandkoming van de Nationale Politie overtuigend laten zien, is een voorwaarde voor succes.

Zo'n projectmatige aanpak mag niet ontaarden in een vluggertje; ook dat heeft de besluitvorming rond de Nationale Politie geïllustreerd. Gedegen huiswerk is vereist, maar tegelijk is spoed geboden. Het aantreden van nieuwe bewindspersonen en de harde conclusies van de Commissie Kijken bieden daartoe de opstap. De bal ligt op de stip.

Bijlage: BOA-manifest

Om het instrument BOA optimaal in te kunnen zetten, is het noodzakelijk om op korte termijn op nationaal niveau een aantal zaken op scherp te stellen. Er zijn te veel vragen die een beleidsmatig antwoord behoeven, te veel invullingen ook die per gemeente verschillen die tot verwarring leiden bij zowel burgers als frontlijnwerkers.

Het BOA-platform, dat recent met een beperkte financiering van het ministerie van VenJ is opgericht, bundelt de inbreng vanuit de vele betrokken hoeken, uiteenlopend van de VNG, via het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, de Politieacademie tot aan milieuorganisaties en vakbonden. Zonder pretentie van volledigheid heeft het platform vanuit die deskundigheid en betrokkenheid een aantal aanbevelingen geformuleerd rond zaken die op dit moment nadere duidelijkheid behoeven. Het betreft:

1. Toespitsing op leefbaarheid en veiligheid van de openbare

ruimte: Het begrip BOA dekt op dit moment zes domeinen uiteenlopend van (1) het beheer van de openbare ruimte via (2) milieu, welzijn en infrastructuur (met inbegrip van omgevingsdiensten en natuurgebieden), (3) onderwijs (leerplichtambtenaren), (4) openbaar vervoer, (5) werk, inkomen en zorg (bijvoorbeeld sociale rechercheurs) tot (6) algemene opsporing.

- a. De domeinen (1), (2), (4) en (6) richten zich op toezicht en handhaving in de openbare ruimte, met als doel het bevorderen van de leefbaarheid en veiligheid. Zij vereisen als zodanig een samenhangend beleid.
 - Het begrip 'buitengewoon opsporingsambtenaar' dekt onvoldoende de breedte van de beoogde functie; veeleer zou de nadruk dienen te liggen op het begrip handhaving, dat immers ook toezicht en opsporing kan omvatten.
 - Met oog op de herkenbaarheid voor burgers en een professionele uitstraling moeten handhavers in 2020 allemaal hetzelfde uniform dragen. Het huidige insigne is te weinig onderscheidend; de verschillen tussen gemeenten zijn te groot.

- Het is zinvol eenduidige beeldvorming en ‘respect’ te bevorderen door middel van een nationale communicatiecampagne.
 - b. De domeinen (3) en (5) zijn sterk verschillend en verdienen een separate behandeling, dit ook om onduidelijkheid te voorkomen.
- 2. **Bevoegdheid / relatie met reguliere politie:** Meerdere partijen, de Nationale Politie voorop, zijn betrokken bij het toezicht en handhaving op de regels van onze rechtsstaat in de openbare ruimte. De onderlinge afstemming vereist echter verbetering op tenminste de volgende terreinen:
 - a. Integraal veiligheidsbeleid op gemeentelijk niveau als uitgangspunt, met inbegrip van de nu vaak ontbrekende uitvoeringsplannen op wijkniveau. Te denken is aan een soort van mini-veiligheidshuis waarbij ook scholen, wooncorporaties en andere instellingen worden betrokken en waar concrete afspraken gestalte krijgen op het gebied van informatiedeling (waaronder aanwezigheid bij briefings) en operationeel overleg.
 - b. Politie en handhavers werken horizontaal samen op basis van gelijkwaardigheid. In geval van geval van nood (‘crisis’) vallen de handhavers echter onder het operationele gezag van de politie, die immers over grotere bevoegdheden waaronder de zwaarmacht beschikt. De gelijkwaardigheid manifesteert zich ook in de spelregels die gelden in de acute situatie: prioriteit 1 is voor iedereen, en “assistentie collega” geldt ook voor de handhaver.
 - c. Het takenpakket vereist voortdurende heroverweging, bijvoorbeeld door drie-jaarlijkse evaluatie van praktijkervaringen. Ter illustratie: in domein 1 verdient het overweging om op korte termijn lichte verkeersovertredingen door rijdend verkeer toe te voegen. Ook een bredere inzet gericht op specifieke doelgroepen – denk bijvoorbeeld aan (v)mbo-scholen, *business districts* en horecacentra – lijkt zinvol.
 - d. Handhavers hebben steeds vaker te maken met agressie en krijgen daarom lokaal verschillend ook politiebevoegdheden (zoals veiligheidsfouillering) en geweldsmiddelen (zoals handboeien, de wapenstok, pepperspray) toegekend. Omdat hiermee grondrechten van burgers in het geding zijn, is nationaal beleid wenselijk.
- 3. **Werving en opleiding:**
 - a. Bestaande functieprofielen en de bijbehorende procedures verdienen herijking. Lange doorlooptijden dienen te worden voorkomen evenals overmatig gedetailleerde checklists

(bijvoorbeeld lijst met 33 regels in plaats van brede bevoegdheid met daarbinnen aantal specifieke taken).

- b. Zowel bij werving als permanente her- en bijscholing is meer aandacht wenselijk voor psychologische test, gespreks- en benaderingstechnieken en het bestuursrecht.
- c. Om de aantrekkelijkheid van het beroep te verhogen is het wenselijk in samenwerking met andere partijen te onderzoeken in welke mate een ervaring als handhaver kan dienen als opstap naar ander werk. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan toetreding tot de nationale politie, dit ook om de “streetwise” frontlijnervaring en de meer gedifferentieerde samenstelling binnen de reguliere politieapparaat te versterken.