

## DE AARD VAN DE VRAAGSTUKKEN

*Top down-perspectief*

Dagelijks vinden in de samenleving incidenten plaats die op het bordje van de politie belanden. Bij vechtpartijen, ongelukken of zelfmoordpogingen komt de surveillance- of noodhulpauto ter plaatse om de angel eruit te halen, het verkeer om te leiden of zelfs de dood(soorzaak) vast te stellen. Een deel van deze incidenten is onvoorspelbaar, een ander deel is terug te voeren op achterliggende problematiek of patronen. Sinds lange tijd is er in de politieorganisatie dan ook de overtuiging dat zij gebaat is bij een probleemgerichte en een informatiegestuurde aanpak als alternatief voor incidentgericht en reactief politiewerk.

Een van de eerste pleidooien voor een probleemgerichte aanpak werd opgetekend in de jaren zeventig door Herman Goldstein. [Problem oriented policing](#) bestaat volgens Goldstein uit een zorgvuldige analyse van problemen en ruime aandacht voor de preventieve kant van het politiewerk. Sindsdien zijn vele benaderingen gevolgd die de nadruk legden op een bredere kijk binnen het politiewerk. In Nederland zijn de persoonsgerichte benadering van de [Top 600](#)-aanpak en de probleemgerichte aanpak van [The Best of Three Worlds](#) te beschouwen als doorontwikkelingen van de visie van Goldstein. Ook de pijlers 'policing of communities' en 'gebiedsgebonden werken', zoals verwoord en verbeeld in het visiedocument [Politie In Ontwikkeling](#), kunnen in dit licht geplaatst worden. De gedeelde gedachte is dat de politie effectiever wordt als zij zich richt op de context of het syndroom, achter het incident en het symptoom.

De laatste jaren zijn daar verschillende instrumenten op het gebied van informatiesturing bij gekomen, zoals het surveilleren op basis van hotspots of het voorspellen van de volgende inbraak op basis van de [Near Repeat](#)-methode. De pijlers 'informatiegestuurd werken' en 'nodale oriëntatie' uit [Politie in Ontwikkeling](#) appelleren beide aan deze gedachte. De gedachte achter deze ontwikkeling is dat de politie effectiever kan worden als zij beter gebruik maakt van de informatie die zij zelf genereert en beheert.

Ook de prominente methodiek in Amsterdam werd ontwikkeld vanuit deze dubbele overtuiging. Enerzijds was het doel om inzicht te geven in de belangrijkste problemen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid in straat en buurt. Anderzijds was er het streven om de prominenten als *intelligence* op maat ter beschikking te stellen aan dienders op straat en in het basisteam. De wijkagent speelde hierin een belangrijke rol. Hij was degene die de regie diende te voeren op de probleemaanpak met partners en hij was de leverancier van kennis en informatie, bestemd voor collega's. Het overkoepelende streven van de methodiek was om de politieorganisatie meer te richten op de operationele vraagstukken die door de wijkagent werden aangedragen.

*Meer informatie over de prominente methodiek en de implementatiefase is te vinden bij de omschrijving van de [aanleiding en overview](#) op deze website.*

Dit hoofdstuk behandelt de aard van concrete buurtveiligheidsvraagstukken, beginnende met een korte analyse van de prominente thema's in de buurten van de Eenheid Amsterdam. Vervolgens komt een tweetal andere aspecten van de prominenten aan de orde. Ten eerste bespreken we de verwevenheid met overige politieonderwerpen die vaak over het hoofd wordt gezien. Ten tweede behandelen we de relevantie van de prominenten als maatschappelijke vraagstukken op de vierkante meter. Vervolgens gaan we in op de complexiteit van de vraagstukken door te kijken naar theorieën over 'ongetemde' en

'taaiere' problemen. Uit deze visies blijkt wat de aanpak van sociale vraagstukken in de praktijk zo lastig maakt voor de veiligheidspartners.

### **Prominente thema's**

Na het afronden van de implementatie van de prominentenmethodiek in 2010 kon de balans worden opgemaakt. Alle door de wijkagenten benoemde prominenten waren verzameld op een digitale kaart en deze bood een overzicht van de belangrijkste onderwerpen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid in de eenheid Amsterdam. Uit dit beeld was af te leiden dat de meeste aandacht van de wijkagent uit ging naar de thema's 'jeugd' en 'verkeer'. Daarnaast waren ook de categorieën 'zorg' en 'horeca & handel' ruim vertegenwoordigd. Tevens bevatte elke buurt een of meerdere prominenten die niet eenvoudig te categoriseren waren. Hierachter schuilde vaak een ingewikkelde problematiek die een grote impact had op de leefbaarheid en veiligheid in de buurt, maar niet eenvoudig te duiden was als jeugdprobleem of horecaoverlast.

Achter een substantieel deel van de 'jeugd'-prominenten ging de aanpak van een jeugdgroep schuil. Dit waren in de praktijk vaak hangjongeren die voor geluidsoverlast, vandalisme of vernielingen in de buurt zorgden. Regelmatig bevatten deze jeugdgroepen een of meerdere jeugdige veeplegers die op ruime aandacht van de wijkagent konden rekenen. Tot slot meldden de wijkagenten veel beslommeringen op het gebied van pestgedrag, geweld of diefstal op een van de vele scholen.

Diezelfde scholen bleken ook veelvuldig voor te komen onder het thema 'verkeer'. Dit werd veroorzaakt doordat veel ouders hun kroost met de auto naar school vervoeren. Overal in de eenheid Amsterdam resulteerde dit in gevaarlijke situaties, foutparkeren en het negeren van stopverboden. Ook andere verkeersproblemen als *blackspots* of te hard rijden werden regelmatig aangemerkt als prominent.

Op het gebied van 'zorg' kwamen twee typen prominenten veelvuldig in beeld. Enerzijds vereisten de grote en kleine organisaties voor de opvang van alcoholisten, verslaafden of geesteszieken veel ondersteuning. Anderzijds zorgden de individuele woonadressen van diezelfde doelgroep geregeld voor problemen met betrekking tot geluidsoverlast of huiselijk geweld. De categorie 'horeca & handel' tenslotte, bevatte schimmige, ontoegankelijke café's; de aanpak van uitgaansgeweld of vermoedens van witwaspraktijken.

Kijkende naar de thematiek is dit beeld niet erg verrassend te noemen. De wijkagent is de voor de hand liggende politieman als het gaat om de aanpak van jeugdoverlast en verkeer. Ook op het gebied van psychiatrische patiënten en verslaafden is hij de geijkte partner richting zorg en welzijn. Het wordt echter interessanter als we verder kijken dan deze categorisering en inzoomen op de werkelijke aard van de vraagstukken. Wat is het probleem achter het symptoom? Welke actoren zijn bepalend en wat is hun belang? Met welke aanpak kunnen we het probleem echt te lijf gaan? Dankzij onze rol als meeloper kregen we een goed beeld van de verwevenheid met andere politieonderwerpen, de maatschappelijke relevantie en de complexiteit van de vraagstukken.

### **De verwevenheid van de vraagstukken**

Tijdens de meeloopsessie werden de prominenten blootgelegd en besproken met de wijkagent. In de buurt was de praktijk leidend, waardoor we van plek naar plek liepen en letterlijk stil stonden bij elke

prominent. Na verloop van tijd veranderde het gesprek van een opsomming van hotspots in een discussie over de staat van de buurt. Een terugkerend element bleek de verwevenheid van de buurtproblemen, niet alleen onderling, maar ook met verwante thema's binnen de politieorganisatie. In de praktijk van *real life problems* bleken allerlei relaties dwars door elkaar heen te lopen. In de buurt was het onderscheid tussen korpsprioriteit en buurtprobleem of de processcheiding tussen handhaving en opsporing niet terug te vinden.

Een vaag bedrijventerreintje dat bij bewoners een *unheimisch* gevoel oproept, wordt niet als prioriteit gezien voor het basisteam. De beperkte capaciteit wordt wel besteed aan het surveilleren in een buurt waar veel wordt ingebroken. Na een tip van een bewoner blijkt dat een grote loods op het terrein wordt gebruikt om gestolen waar op te slaan en daarnaast dient als slaappleaats voor dakloze inbrekers. Zodoende blijkt het ontmantelen van de loods een succesvoller aanpak van het aantal woninginbraken dan het surveilleren in de aanpalende buurt.

Een groep straatartiesten en -muzikanten op een groot stadsplein misbruikt haar vertier als afleidingsmanoeuvre voor het zakkenrollen van toeristen. Dit gaat gepaard met geluidsoverlast en geweldsincidenten. Daarnaast heeft de wijkagent sterke vermoedens dat de straatartiesten onderdeel zijn van paspoortzwendel. De inzet van het wijkteam wordt echter voornamelijk ingezet op het handhaven van de maximale speeltijd van anderhalf uur, onder het mom van capaciteitstekort.

Tijdens de inhoudelijke behandeling van de prominenten op de basisteams verdween de verwevenheid van prominenten als sneeuw voor de zon. Er bleek een onbewuste consensus over de vraagstukken van de wijkagent als een apart domein van politiewerk. Hierdoor waren er twee mogelijke reacties van collega's en leidinggevendenden: de een onderkende gebiedsgebonden politiewerk en burgerbetrokkenheid als een belangrijke preventieve politietaak en stond daardoor positief ten opzichte van aandacht voor de prominenten. De ander vond het gebiedsgebonden politiewerk minder belangrijk dan het 'echte' politiewerk en stond dientengevolge zeer kritisch ten opzichte van aandacht voor de prominenten. Beide reacties kwamen echter voort uit dezelfde aanname dat gebiedsgebonden politiewerk tot een afgebakend domein van politiewerk behoort. Hiermee bleef de verwevenheid van buurtveiligheidsvraagstukken met andere korpsactiviteiten onderbelicht.

*Dit dominante vogelvluchtperspectief op problemen is te vinden in het hoofdstuk over [de aard van de organisatie](#).*

### **De relevantie van de vraagstukken**

Een tweede kenmerk dat tijdens het meelopen naar voren kwam, was de maatschappelijke relevantie van de buurtveiligheidsvraagstukken. Beslissingen over Europese uitbreiding, een strikter uitzettingsbeleid of de bezuinigingen ten gevolge van de bankencrisis, ze bleken allemaal een uitwerking op de leefbaarheid en veiligheid in straat en buurt te hebben. De effecten van beleid zijn vooraf niet te voorspellen en de symptomen liggen niet aan de oppervlakte. Ze gaan vermomd als slapers, vechtersbaasjes, onderhuur of burenruzies en komen bij de politie binnen als willekeurige overlast- of prio3-melding. Ook zitten ze verstopt in gesprekken met leraren, conciërges of horeca-ondernemers tijdens het rondje van de wijkagent. Het ontwaren van terugkerende patronen en onbedoelde effecten van beleid is echter van groot belang. Voor het evalueren of verbeteren van het beleid, maar niet in het minst voor een structurele aanpak van de buurtveiligheidsvraagstukken zelf.

In 2009 vraagt een aantal wijkagenten in de Amsterdamse Bijlmer aandacht voor meldingen van geluidsoverlast in de nachtelijke uren. Deze verzoeken worden niet direct met enthousiasme begroet, met als impliciet argument dat er na middernacht wel ergere dingen gebeuren in de beruchte wijk. Opmerkelijk is dat de klachten niet afkomstig zijn uit de hoogbouw, maar uit de nieuwbouw, waar vooral koopappartementen staan. Na een nachtelijke melding treffen de dienders ter plaatse twintig Oosteuropese seizoensarbeiders aan in plaats van het beoogde Antillaanse middenklasse-gezin. Het gezin blijkt de hypotheek niet meer te kunnen opbrengen en is inmiddels verhuisd naar Purmerend. Zij krijgen hun oude huis echter niet verkocht en om de kosten te dekken hebben ze een woonbemiddelingsbureau in de arm genomen dat een aardig centje verdient met de onderhuur.

Uit de implementatiefase van de prominentenmethodiek bleek dat de maatschappelijke relevantie als een verborgen rode lijn dwars door de buurtveiligheidsvraagstukken heen loopt. De toegenomen geluidsoverlast in een wijk bleek het gevolg van de omvangrijke illegale onderhuur aan seizoensarbeiders, ten gevolge van de leegstand door de crisis. Het is daarom slimmer om een onderzoek te starten naar de woonbemiddelingbureaus die dit faciliteren, dan gericht te surveilleren op plekken waar de meldingen vandaan komen. Om de rode lijn te ontdekken is het nodig om een aantal symptomen van concrete problemen aan elkaar te koppelen en te verbinden aan de maatschappelijke ontwikkelingen van dat moment. In de praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk is dit vaak een ontbrekende schakel.

### **De complexiteit van de vraagstukken**

Voor de inhoudelijke complexiteit van de vraagstukken halen we onze inspiratie uit de literatuur. Volgens het rapport [De lerende overheid](#) (2004) van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) komt de overheid steeds meer in aanraking met 'ongetemde problemen' waarop zij, vanuit haar bestaande repertoire aan interventies, geen antwoord heeft. Van deze ongetemde problemen is eigenlijk alleen bekend dat er een probleem is, maar wat er precies aan de hand is en wat er moet gebeuren is onduidelijk. De WRR karakteriseert deze problemen als 'ongetemd', om aan te geven dat ze nog wild zijn. Ze moeten nog gedomesticeerd ('tam gemaakt') worden en zijn nog niet klaar voor regulier beleid. De aids-epidemie en BSE ('gekkenkoeienziekte') manifesteerden zich lange tijd als onoverzichtelijke kluwen van urgente symptomen, om pas na lange tijd te worden omgevormd tot hanteerbaar beleidsprobleem. Andere voorbeelden die in de studie van de WRR worden genoemd zijn het klimaatprobleem, de hervorming van het onderwijs en de verzorgingsstaat. Maar ook op kleinere schaal van straat en buurt zijn hardnekkige vraagstukken te vinden die niet kunnen worden opgelost met een procesmatige aanpak.

Een oorzaak van de toename van deze hardnekkige vraagstukken ligt in de recente maatschappelijke ontwikkelingen. Paul Schnabel, oud-directeur van de WRR, karakteriseert de veranderde samenleving in de afgelopen twintig jaar middels een vijftal i's: individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering. Deze hebben er voor gezorgd dat de burger meer dan ooit aan het roer van zijn eigen leven staat, maar ook dat hij mondiger is geworden. Bovendien is er een permanente uitwisseling van data, kennis en informatie tussen personen, binnen organisaties en via het internet. Het mondiale dringt zo door tot in het lokale, zowel op het gebied van trends, ontwikkelingen als op het gebied van migratie. Tot slot wordt de vrije tijd van mensen veel intensiever gebruikt voor vertier, dat veelvuldig plaatsvindt in de openbare ruimte.

Het resultaat is een samenleving die door Hans Boutellier op treffende wijze is omschreven met behulp van een zesde 'i'. [De improvisatiemaatschappij](#) is volgens Boutellier een chaotische en complexe

samenleving met nieuwe relaties tussen burgers, organisaties en overheden. Volgens Boutellier is er binnen deze chaos weliswaar sprake van ritme, maar dit is steeds een ander ritme, door wisselende coalities. Hij gebruikt de metafoer van de jazzmuziek om de onderlinge verbinding tussen burgers, organisaties en overheden in de samenleving te benoemen. In zijn [eigen woorden](#): 'om als bestuurder, professional of burger rond sociale vraagstukken succesvol te opereren, moet je in de context waarin je werkt voortdurend afstemmen, aansluiten op wat er is, een gezamenlijk ritme vinden, durven improviseren.'

Een andere publicatie die de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken als onderwerp heeft, is het boek *Plezier beleven aan Taaie Vraagstukken* van Hans Vermaak. In de inleiding omschrijft de auteur een complexe casus uit het veld van ontwikkelingssamenwerking. Deze casus bevat diverse dilemma's, zoals de flexibiliteit van losse projecten versus de gewenste structuur van meerjarige programma's of de roep om effectiviteit versus de wens om lokale (en dus trage) overheden te betrekken. Vermaak benoemt vervolgens een drietal dingen die hem hierbij opvallen. Ten eerste raakt het vraagstuk de kern van de betrokken organisaties, ten tweede is de casus uiterst ingewikkeld en ten derde zal het probleem altijd aandacht blijven vragen, vanwege onbedoelde neveneffecten. Deze opsomming sluit aan bij de driedeling die we in dit hoofdstuk hebben beschreven. De vraagstukken zijn maatschappelijk relevant, complex en verweven met andere thema's.

In zijn boek schetst Vermaak een tiental herkenningpunten die hij vervolgens onderverdeelt in vier vormen van complexiteit. Taaie vraagstukken worden volgens Vermaak veroorzaakt door inhoudelijke, sociale, contextuele en psychologische complexiteit. Dit betekent ten eerste dat er complexiteit is op het gebied van het definiëren van probleem- en proces. Ten tweede is het vormgeven van een integrale aanpak een lastige opgave. Ten derde zijn er moeilijkheden met het controleren van de omgeving en ten vierde zijn de consequenties soms lastig om mee te *dealen*.

De tien herkenningpunten van taaie vraagstukken, verdeeld over vier vormen van complexiteit, omschrijft Vermaak als volgt:

Er zijn drie factoren die zorgen voor *inhoudelijke complexiteit*:

- het vraagstuk is moeilijk volledig te omschrijven
- het vraagstuk is uniek
- het vraagstuk is nooit helemaal te elimineren

Deze elementen leiden tot om ingewikkelde probleem- en procesbeschrijving.

Er zijn drie factoren die zorgen voor *sociale complexiteit*:

- het vraagstuk is van niemand en iedereen tegelijk
- het vraagstuk is voortdurend onderwerp van discussie
- het vraagstuk kent verschillende partijen met verschillende belangen.

Deze elementen leiden tot problemen op het gebied van overeenstemming in een collectieve aanpak.

Er zijn twee factoren zorgen voor contextuele complexiteit:

- het vraagstuk is weerbarstig
- het vraagstuk is vaak het resultaat van oud beleid

Deze elementen hebben te maken met een lastig te controleren omgeving.

Er zijn twee factoren zorgen voor psychologische complexiteit

- het vraagstuk is moreel geladen
- het vraagstuk is beperkt maakbaar

Deze elementen leiden tot persoonlijke betrokkenheid en kunnen leiden tot frustratie.

Tezamen zijn deze elementen de reden dat de vraagstukken zich maar moeilijk laten aanpakken. Het omschrijven van het probleem is al ingewikkeld genoeg; er bestaat onduidelijkheid over de oorzaken, de betrokkenen en de oplossingen. De betrokkenen kunnen steeds wisselen en dat geldt ook voor hun belangen. Bovendien is de context dynamisch, waardoor het hele spectrum niet te overzien is. Tot slot is het maar de vraag of een uiteindelijke overeengekomen maatregel wel het gewenste effect heeft.

Vanzelfsprekend geldt de geschetste complexiteit niet voor elk probleem dat zich in buurt en wijk manifesteert. Vermaak maakt het onderscheid tussen 'tamme' en 'taaie' vraagstukken, op een zelfde manier als de WRR spreekt over 'gedomesticeerde' en 'ongetemde' problemen. Tamme problemen gedragen zich volgens de regels en sluiten aan bij de processen van een gestructureerde organisatie. Ze zijn rijp voor aanpak in de beleidscyclus van voorbereiding, actie en controle. Dit type problemen kan binnen de politieorganisatie dus prima worden aangepakt met geijkte middelen als surveillance, kenteken- en alcoholcontrole. Taaie problemen daarentegen vergen een aanpak die voorbij deze 'fixaties' gaat, het vereist buiten de kaders denken en het 'verleiden' van partners bij de aanpak.

### **De aard van de prominenten**

De publicaties over 'ongetemde' en 'taaie' vraagstukken gebruiken casuïstiek die een grotere schaal en reikwijdte heeft dan de prominenten die centraal staan ons onderzoek. Toch zijn wij van mening dat de complexiteit uit deze studies van toepassing is op lokale vraagstukken. Het proefschrift van bestuurskundige Erik Gerritsen over de [Slimme Gemeente](#) gaat uit van dezelfde gedachte. Gerritsen adopteert de terminologie van 'ongetemde' problemen en past het toe op praktijkcasussen als 'vroegtijdig schoolverlaten' en 'de aanpak van multiprobleemgezinnen'. Hij maakt gebruik van het zogenaamde *4xR-model* (Richting, Ruimte, Rekenschap, Resultaten) en een strategie van 'verleiding met doorzettingmacht' om deze concrete problemen te lijf te gaan. Met zijn proefschrift slaat Gerritsen een brug van mondiale of nationale maatschappelijke vraagstukken naar lokale maatschappelijke vraagstukken.

Het *4xR model* kan gezien worden als een poging om het juiste evenwicht te vinden tussen de benodigde ruimte van uitvoerende professionals enerzijds en de richtinggevende visie van een organisatie anderzijds. Daarnaast dient er rekenschap (aan de burger) worden afgelegd over behaalde resultaten. Hierbij dient het maatschappelijke resultaat centraal te staan, boven de verschillende domeinbelangen. Op deze manier is het *4xR model* volgens Gerritsen het instrument voor 'het doorbreken van institutionele verlamming'.

Of hiermee het 'Ei van Columbus' is gevonden tegen de onmacht om hardnekkige vraagstukken aan te pakken, is de vraag. Een model valt of staat bij de invulling die er door leidinggevenden en uitvoerenden aan wordt gegeven. Interessanter is de achterliggende filosofie van 'verleiding met doorzettingmacht'. Deze onderkent dat persoonlijke betrokkenheid en intrinsieke motivatie voorwaardelijk zijn aan een succesvolle aanpak. Dit sluit aan bij Vermaaks visie dat een taai probleem geen eigenaar heeft en pleit ervoor dat potentieel betrokkenen overtuigd moeten worden van hun

deelname. Verleiden is bovendien een term die past bij het spel van maatschappelijk improviseren en doet recht aan de weerbarstige praktijk van practitioners. De combinatie met doorzettingsmacht duidt bovendien op de noodzaak van een betrokkenheid van *decision makers* bij concrete problemen.

Dit hoofdstuk leidt tot een geheel nieuw beeld van prominenten in straat en buurt. Het zijn niet meer de burenruzies die simpel op te lossen zijn door praatje pot en surveillancacapaciteit. De problematiek lijkt urgenter; de burger is mondiger; het aantal partners met specifieke belangen is groter; de politiek wordt populistischer en dominantier; en de rol van (sociale) media maakt zowel het afbreukrisico groter als de doorlooptijd sneller. Onze ervaring is dat elke wijk of buurt inmiddels een aantal vraagstukken telt dat complex is, en tegelijkertijd cruciaal is voor de lokale leefbaarheid en veiligheid.

Het moge inmiddels duidelijk zijn dat de aanpak van deze vraagstukken meer aandacht vereist dan de wijkagent die met zijn vakmanschap vanuit het frontlijn-perspectief de problematiek te lijf gaat. Het aanvankelijke uitgangspunt dat informatiesturing hierbij een ondersteunende rol kan spelen, blijkt in de praktijk twijfelachtig. Het vogelvlucht-perspectief reduceert de context en complexiteit van de vraagstukken tot interne informatieproducten.. Vermaak legt de vinger vervolgens op de zere plek: organisaties gaan taaie vraagstukken uit de weg of plakken slechts pleisters, terwijl het zijn juist degene zijn die hen in het hart raken.