

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Naar een betere wijkpolitie: *De Engelse aanpak*

Kleinschalige, probleemgerichte politiezorg in wijken en buurten is enigszins in het verdomhoekje geraakt. De bedrijfsmatige, op harde resultaten gerichte aanpak die nu in het politiebeleid wordt voorgestaan, is daar mede debet aan. Toch mogen de positieve effecten van dit type politiewerk bepaald niet worden onderschat. Mensen voelen zich minder gauw slachtoffer, het gevoel van onveiligheid vermindert, en ten slotte is het gezag en het aanzien van de politie er ten zeerste bij gebaat. Het is daarom alleszins de moeite waard de wijkpolitie in haar rol van hoeder van veiligheid in de wijken te versterken. De aanpak die Groot-Brittannië volgt, kan daarbij behulpzaam zijn.

door *Lodewijk Gunther Moor*

Directeur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP).

VEILIGHEID: HET STRAFRECHT IS NIET ALLEEN ZALIGMAKEND

Of mensen zich veilig voelen in een samenleving, hangt maar zeer ten dele af van de werking van het strafrecht¹. Neem de manier waarop de bevolking is samengesteld. Wanneer het aantal ouderen groeit, zal de behoefte aan veiligheid toenemen. Immers zij zijn het die zich het meest onveilig voelen. Zouden daarentegen de jongeren overheersen, dan doet zich het tegenovergestelde effect voor. Nu valt niet te ontkennen dat een aantal belangrijke graadmeters die invloed hebben op de wijze waarop burgers hun veiligheid beleven, zich al geruime tijd niet in de goede richting bewegen. Een advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) wijst op verminderde sociale cohesie in woonwijken, op vergrijzing, toene-

mende sociaal-economische problemen en de multiculturele samenstelling van bepaalde wijken. Ook het afgenomen vertrouwen in de overheid komt, volgens de Raad, het veiligheidsgevoel niet ten goede.² Desgevraagd hebben burgers toch al geen hoge verwachtingen van de veiligheid in de maatschappij van de toekomst. Een grote meerderheid (ruim driekwart) van de ondervraagden verwacht dat de problemen rond veiligheid en criminaliteit in 2020 (veel) groter zullen zijn dan nu. Dat in hetzelfde jaar wetten en regels beter zullen worden nageleefd, wil er bij bijna tachtig procent niet in.³

Als verklaring voor dit gevoel van onveiligheid bij velen, wijst het Sociaal en Cultureel Planbureau op de open grenzen van Nederland, het toegenomen vrije verkeer van mensen, de verbetering van computerfaciliteiten. Ook andere maatschappelijke trends spelen een rol: schaalvergroting

*Meer nadruk op
strafrecht is niet genoeg
om maatschappij veiliger
te maken*

van ondernemingen, toenemende complexiteit van organisaties en groeiende afhankelijkheid van geautomatiseerde systemen. Criminelen profiteren van de vergrote mobiliteit van mensen, goederen en diensten, en de voortgaande technologische ontwikkeling. Hetzelfde

kan worden gezegd van de voortschrijdende verstedelijking van Nederland en de groei van het aantal immigranten.

Dit alles betekent dat meer nadruk op het strafrecht ontoereikend is om de maatschappij van morgen veiliger te maken. Zeker wanneer dit gebeurt bij wijze van repressieve reflex, is de kans groot dat het gezag achter de onaangename feiten aan blijft lopen. Kleinschalige, probleemgerichte politiezorg in buurten en wijken heeft dan minder effect, terwijl juist deze zorg de kansen op crimineel gedrag verkleint. Is deze zorg effectief, dan neemt de veiligheid in objectieve en subjectieve zin toe.

Om die zorg effectief te maken, is samenwerking tussen politie, Justitie en andere overheidsdiensten al jaren praktijk. Gaandeweg heeft deze samenwerking zich verbreed tot publiekprivate arrangementen met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het initiatief en de leiding bij de totstandkomende samenwerkingsverbanden lag aanvankelijk overwegend bij de (lokale) politie, geruggensteund door het gedachtegoed van Politie in Verandering.⁴ Deze ontwikkeling werd begunstigd door de gebiedsgebonden oriëntatie, waartoe steeds meer korpsen overgingen. De gebiedsgebonden organisatie van het politiewerk vergemakkelijkte het aangaan van samenwerkingsverbanden met bewoners en bedrijven, in stadswijk of gemeente.

POLITIE ALS VOORTREKKER

Zonder de signaalfunctie, de inzet en de aanjaagfunctie van de politie zouden de ontstane lokale veiligheidsnetwerken nooit zo'n hoge vlucht hebben genomen. Of, zoals een rapport uit 2004 stelt: 'Zonder de inzet, persoonlijke betrokkenheid en het enthousiasme van bijvoorbeeld een wijkagent zouden meerdere van de onderzochte netwerken vermoedelijk nooit zijn ontstaan of hun aanloopproblemen niet hebben overleefd'.⁵

Maar inzet en enthousiasme van de wijkpolitie lijken sinds enige tijd alweer wat over hun hoogtepunt heen. De wijkpolitie maakt terugtrekkende bewegingen, zonder er overigens uit te stappen. 'De brede, vaak initiërende en stimulerende bijdrage van de politie, gebaseerd op grote persoonlijke inzet, wordt vervangen door een beperktere bijdrage waarbij de politie slechts als sluitstuk van het netwerk wordt voorgesteld', stellen de auteurs van genoemd rapport.⁶ Er ontstaat een tweede generatie netwerken. Bij de eerste generatie stond de samenwerking voorop, waarbij werkwijzen van afzonderlijke partijen soms aanzienlijk met elkaar verweven raakten. Om samenwerking gaat het bij de tweede generatie weliswaar ook, maar deze is minder hecht. Er is een striktere scheiding tussen verantwoordelijkheden van diverse partijen, waarbij het vooral de engere taakopvatting van de wijkpolitie is die het verschil maakt. De wijkpolitie wil niet langer verantwoordelijkheid dragen voor het netwerk als geheel. Dit uit zich bijvoorbeeld in het afstoten van de coördinatietaak, van een voorzitterschap, van de bijdrage aan een deelproject of het niet meer willen dragen van bepaalde kosten.

Uiteenlopende ontwikkelingen spelen hier een rol. Zo heeft de rijksoverheid sinds enige jaren pogingen ondernomen om meer greep te krijgen op het lokale politiewerk: er is sprake van prestatiecontracten, nationale prioriteiten, meetbare doelen. Vooral sturing op meetbare prestaties heeft grote invloed op het politiewerk in de korpsen. Activiteiten in de preventieve sfeer laten zich niet uitdrukken in getallen, en lijken niet te worden beloond. Hetzelfde geldt voor het zoeken van samenwerking met andere partijen en het participeren in lokale veiligheidsnetwerken.

Een tweede factor is de toenemende belasting van de politie, die daarom ook wel wordt aangeduid als 'een organisatie met louter prioriteiten'. Dit maakt het in de ogen van de politieleiding bezwaarlijk om de grote inzet voor de lokale netwerken vol te houden. Mede als gevolg van deze overbelasting is de politie al enige tijd verwickeld in een kerntakendiscussie. Bij de leiding van de Nederlandse politie tekent zich eenstemmigheid af over vier taken die als 'superkerntaken' worden aangemerkt. Volgens *Politie in*

ontwikkeling, een rapport van de Projectgroep Visie op de politiefunctie van de Raad van Hoofdcommissarissen, zijn dit:

- * beschermen van de openbare orde tegen dreigende verstoringen al dan niet op grote schaal;
- * verlenen van noodhulp, al dan niet in samenwerking met brandweer en GGD;
- * opsporen van delicten met een duidelijke opsporingsindicatie;
- * signaleren en adviseren; deze taak vindt niet zijn oorsprong in de Politiewet 1993, maar vloeit volgens de projectgroep voort uit de eerste drie taken. ‘Waar het om gaat is dat de politie vanuit haar operationele ervaringen, de daarmee samenhangende informatiepositie en haar professionaliteit problemen op het gebied van veiligheid signaleert en waar mogelijk omvormt tot adviezen aan andere actoren, vooral wat betreft de verantwoordelijkheid van deze partijen voor hun bijdrage aan veiligheid.’⁷ De politie in de rol van gezaghebbende leermeester en gangmaker.

Het onderhouden van lokale netwerken sluit in deze visie bepaald niet naadloos aan bij de veronderstelde kerntaken. De politie neemt daarmee enige afstand van het leerstuk van de vermaatschappelijking, dat de afgelopen decennia haar denken en handelen heeft bepaald. In de geest van dit leerstuk verlegde de politie haar aandacht van rechtshandhaving naar een aanpak van problemen die aan ordeverstoring en misdaad ten grondslag liggen; participatie in lokale netwerken en een grote mate van

Het adagium dat de wijkpolitie er is voor burgers als ze daar om vragen, spreekt niet langer vanzelf

lokale bekendheid golden daarbij als onmisbaar. Maar de tijden lijken veranderd. Want vandaag de dag is de nadruk in het politiewerk weer meer op rechtshandhaving komen te liggen. Deze opvatting leeft overigens sterker bij de politieleiding dan bij de wijkagenten die nog

actief zijn in de lokale netwerken. Deze politiemensen voelen zich soms onvoldoende gesteund door het hoofdbureau: ‘Het is soms wel moeilijk om bij de leiding steun te vinden voor bepaalde activiteiten in het kader van een wijkprogramma. Het wordt gemakkelijk ondergesneeuwd door andere prioriteiten die altijd weer zwaarder wegen.’⁸ Ook een activiteit als bemiddeling in buurten stuit op toenemende reserves bij de leiding van korpsen. Hoe dan ook, de wijkpolitie staat onder druk. Het adagium dat de wijkpolitie er is voor burgers als ze daar om vragen, spreekt niet langer vanzelf.

NAAR EEN NIEUW ELAN

De tanende aandacht voor de vermaatschappelijking van de politie, zoals deze tot uiting kwam in het functioneren van de wijkpolitie, doet geen recht aan de leefsituatie van burgers in buurten en wijken. 'In veel buurten en wijken zijn bewoners gigantisch uitgekeken op de overheid', zei de voorzitter van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP), prof. mr. Pieter van Vollenhoven, op de conferentie *Welzijn versterkt veiligheid* op 29 november 2002 in Amersfoort.⁹ In deze buurten en wijken is de leefsituatie voor bewoners vaak onleefbaar geworden. Rondzwervende dealers en junks, dronkaards en psychoten die de omgeving terroriseren, allerlei vormen van geweld, overlast en langdurige conflicten, woninginbraak en verloedering, rondhangende jongeren en scheurende automobilisten, het zijn allemaal fenomenen die bij bewoners angst en ongerustheid veroorzaken. Natuurlijk is de ene buurt of wijk de andere niet. Maar hoe dan ook, alle buurten en wijken hebben gemeen dat de politie als geen andere instantie bewoners kan geruststellen. Zij heeft in dit opzicht een unieke positie, haar geweldsmonopolie is daaraan niet vreemd. De politie is bij uitstek in staat bij te dragen aan veiligheid van de samenleving. Dat begint aan de voet van de samenleving: de leefsituatie van burgers in buurten en wijken. *Going local*, zoals de Engelse politie het noemt. Waar het op aan komt, is dat de politie burgers in hun leefomgeving geruststelt en daardoor onherbergzaamheid voorkomt. Daarom is het project *reassurance policing* een interessante ontwikkeling. Deze uit Engeland en Wales overgewaaide wijze van politieoptreden maakt het kiezen van een passende aanpak van problemen in buurten en wijken mogelijk. Bewoners spelen hierbij een uitdrukkelijke rol.¹⁰

Politiewerk in deze zin versterkt sociale cohesie in buurten en wijken, bouwt sociaal kapitaal op, leidt tot effectieve vormen van gemeenschapszin en creëert nieuwe vormen van samenwerking. Bewoners krijgen weer grip op hun eigen buurt, ook al zal dat vaak langzaam gaan, waardoor gevoelens van onbehagen verdwijnen. Maar dat optreden zal steeds moeten in nauwe samenwerking met andere partners. Gemeente, hulpverlening, winkeliers, horeca, noem maar op. De huidige spanningen in lokale gemeenschappen maken duidelijk dat samenleven steeds moeilijker is. Er zal veel energie nodig zijn om deze problemen aan te pakken. Aanpak van problemen op het niveau van de leefomgeving van de burgers, ook door de wijkpolitie, blijft van essentieel belang.

Reassurance policing biedt de wijkpolitie mogelijkheden de leefsituatie van bewoners weer centraal te stellen. Britse politiechefs hebben de grondslag hiervoor gelegd. Zij constateerden een kloof tussen objectieve en sub-

jectieve veiligheid.¹¹ Uit de jaarlijks gehouden *British Crime Survey* (BCS), bleek tussen 1997 en 2001 een daling in de geregistreeerde criminaliteit. In dezelfde BCS is ook gemeten hoe respondenten denken dat de criminaliteit zich over de afgelopen twee jaar heeft ontwikkeld. Daarbij kwam naar voren dat vele respondenten dachten dat de criminaliteit enigszins of juist veel was toegenomen. Ook bevond het vertrouwen in de politie zich op een absoluut dieptepunt.¹² Om de kloof te dichten en het vertrouwen in de politie te herstellen, stelden de initiatiefnemers van *reassurance policing* voor het wijkgerichte werken van de politie in Engeland en Wales een nieuwe impuls te geven. In wijken zou de politie juist die problemen dienen aan te pakken die bewoners als het meest storend ervaren. Dit kunnen allerlei vormen van criminaliteit zijn, maar ook overlast en allerlei vormen van *incivilities* (bijvoorbeeld hufterigheid).

Dennis O'Connor, toenmalig korpschef van de *Surrey Police Force*, zocht korpschefs die een pilot wilden steunen. Zijn inspanningen resulteerden in verkennende studies bij acht korpsen in zestien wijken, in zeer verstedelijkte, semi-verstedelijkte en landelijke gebieden. Dit project kreeg de naam *National Reassurance Policing Programme* (NRPP). Het NRPP was gericht op de volgende doelstellingen:

- * afname in de gevoelens van onveiligheid bij bewoners;
- * afname in antisociaal gedrag in wijken en toename van de leefkwaliteit in wijken;
- * toegenomen tevredenheid over het politieoptreden en toegenomen vertrouwen in de politie van bewoners;
- * versterkt sociaal kapitaal in wijken.

Daarbij werden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- * aanwezigheid van zichtbare, toegankelijke en lokaal bekende wijkpolitie;
- * betrokkenheid van de lokale gemeenschap bij het vaststellen van prioriteiten van de wijkpolitie en betrokkenheid van bewoners bij de aanpak daarvan;
- * doelgerichte en probleemoplossende activiteiten van de politie in de aanpak van criminaliteit en overlast die lokaal de hoogste prioriteit heeft.

Dit werd in de handleiding vertaald in de volgende principes:

- * de wijkpolitie dient vertrouwen van bewoners te verwerven door die problemen aan te pakken waarvan bewoners de meeste last ondervinden.

De wijkpolitie geeft bewoners inspraak. Betrokkenheid van bewoners bij het politieoptreden geldt als sleutel tot succes;

- * de wijkpolitie zorgt voor uitvoering die voor bewoners zichtbaar is. Hierdoor kan de wijkpolitie bewoners duidelijk maken dat er aan hun problemen wordt gewerkt;
- * de wijkpolitie opereert doelgericht. Zij maakt maximaal gebruik maken van beschikbare *intelligence* in het identificeren en aanpakken van de aan de geconstateerde problemen ten grondslag liggende oorzaken;
- * de wijkpolitie kiest voor een integrale aanpak. Zij werkt samen met alle betrokkenen.
- * de wijkpolitie gebruikt haar toegewezen capaciteit. Haar agenten zijn volledig vrijgemaakt voor het wijkwerk en worden niet gebruikt voor andere taken.

Welke betekenis kan men in de Nederlandse context toekennen aan *reassurance policing*? Het huidige bedrijfsmatige denken van de Nederlandse politie brengt een verwijdering tussen politie en burgers met zich mee. Dit geldt ook voor de wijkpolitie. Ook die mikt op harde resultaten, waarbij ‘zachte’ contacten met bewoners geen streepjes aan de balk zetten. In de

Het huidige bedrijfsmatige denken van de Nederlandse politie brengt een verwijdering tussen politie en burgers met zich mee

huidige Nederlandse context zijn bewoners doorgaans slecht op de hoogte van doelstellingen, prioriteiten en plannen van de wijkpolitie. Geregeld lijken bewoners geen enkele invloed op het beleid van de politie van hun buurt te hebben. Dit bepalen de professionals zelf wel, zonder hinder te ondervinden van die lastige bewoners. Het is de

vraag of deze houding bevorderlijk is voor de effectiviteit van het optreden van de politie. In ieder geval schaadt het de legitimiteit en het gezag van de politie.¹³ Met *reassurance policing* kan de wijkpolitie in buurten en wijken weer gezag verwerven door bewoners serieus te nemen, een persoonlijke benadering te hanteren, externe normen niet te willen opleggen, discussies over verschillende werkelijkheidsbelevingen aan te gaan, kortom, door benaderingen te kiezen waarvan de sociale cohesie opnieuw groeit, vertrouwen ontstaat en verhoudingen normaliseren. Het lijkt dan ook alleszins aanbevelenswaard te bekijken in hoeverre deze nieuwe benadering op de Nederlandse situatie kan worden toegepast.

Noten

- 1 Deze analyse is gebaseerd op Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*, Dordrecht, 2007.
- 2 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Sociale veiligheid organiseren: naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*, RMO-advies, Den Haag: Sdu uitgevers, 2007, p. 25.
- 3 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, p. 479
- 4 Projectgroep Organisatiestructuren, *Politie in verandering*, Den Haag, 1977.
- 5 Jan Terpstra en Roderik Kouwenhoven, *Samenwerken en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, Zeist / Apeldoorn: Kerckebosch / Politie en Wetenschap, 2004, p.177.
- 6 Terpstra en Kouwenhoven, *a.w.*, p. 185.
- 7 Projectgroep Visie op de politiefunctie van de Raad van Hoofdcommissarissen (2005), *Politie in ontwikkeling*, Den Haag: Nederlands Politie Instituut, 2004, pp. 66-67.
- 8 Terpstra en Kouwenhoven, *a.w.*, p. 190.
- 9 SMVP, Verdiwel en Landelijk Expertisecentrum Buurtbemiddeling, *Welzijn versterkt veiligheid. Betrokken burgers in leefbare wijken*, Dordrecht/Utrecht: SMVP/Verdiwel, 2003. Zie ook *Welzijn versterkt veiligheid. Een handreiking voor de praktijk*, Utrecht/Dordrecht: Verdiwel, MO Groep en SMVP, 2004.
- 10 Zie Paul Ponsaers en Lodewijk Gunther Moor (eds.), *Reassurance policing: concepten en receptie*, Brussel: Politeia, 2007. Patrick Van Calster en Lodewijk Gunther Moor (red.), *Reassurance policing: en alliantie tussen burgers en politie?*, Dordrecht: SMVP, 2007.
- 11 Association of Chief Police Officers in England, Wales en Northern Ireland (ACPO), *Reassurance – Civilty First; A Proposal for Police Reform*, London, 2001.
- 12 Nicholas, S.& Walker, A., *Crime in England and Wales 2002/2003. Supplementary Volume 2: Crime, disorder and the Criminal Justice System – public attitudes and perceptions*. Research, Development and Statistics Directorate of the Home Office, London, 2004.
- 13 Zie Lodewijk Gunther Moor en Kees van der Vijver (red.), *Het gezag van de politie*, Dordrecht: SMVP, 2000. M.S. de Vries en C.D. van der Vijver, *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*, Dordrecht: SMVP, 2002. SMVP, *Politie en haar gezag*, Dordrecht, 2002.