

**Van ‘alles mag’ naar ‘zero tolerance’:
policy transfer en de Nederlandse politie**

MAURICE PUNCH

VISITING PROFESSOR, LONDON SCHOOL OF ECONOMICS

IN OPDRACHT VAN POLITIE EN WETENSCHAP

Juni 2006

INHOUDSOPGAVE:

	Pag.
EXECUTIVE SUMMARY	3
DANKBETUIGING	5
VOORWOORD	7
INLEIDING	
1. Inleiding	9
2. Opbouw van het rapport	12
DEEL I	13
1. Inleiding	13
2. Het ‘wonder’ van New York: zero tolerance policing	15
3. Overname mislukt? Zero tolerance policing en het Verenigd Koninkrijk	23
4. Externe ontwikkelingen bij het politiewerk (en het justitiële systeem)	25
DEEL II	32
1. De Nederlandse politie en veranderingen	32
2. Zero tolerance policing en Nederland	39
DEEL III	50
1. De meningen op de vragen van Newburn en Sparks	50
2. Wat betekende ZTP binnen de Nederlandse context?	62
DEEL IV	66
Conclusie	66
NABESCHOUWING	70
LITERATUURLIJST	82
SUMMARY: English	91

EXECUTIVE SUMMARY

In de jaren '70 ontwikkelde de Nederlandse politie een beleidsmodel waarin ideeën en gebruiken uit de Verenigde Staten, gebaseerd op gebiedsgebonden politiezorg, werden gecombineerd met de progressieve waarden die een gevolg waren van een politieke verschuiving naar links in de Nederlandse samenleving. Het resultaat was een sociale en democratisch georiënteerde politie, georganiseerd in kleine decentrale eenheden, sterk betrokken in de samenleving en gericht op het oplossen van problemen in samenwerking met andere instanties. Dat model werd voor het eerst gepresenteerd in het rapport 'Politie in Verandering' (1977) en werd vervolgens verspreid door een aantal sleutelfiguren op invloedrijke posities binnen de politie. De invloed hiervan duurde zeker 20 jaar en, samen met de progressieve waarden waarmee het Nederlandse strafrecht zich onderscheidde, vormde het een alternatief model voor de groeiende punitieve ideeën en praktijken in de Verenigde Staten en later het Verenigd Koninkrijk.

Terugkijkend zien we een veelheid van ontwikkelingen vanaf het begin van de jaren '90, inclusief zorgen over de groeiende criminaliteit en een politieke groei naar rechts, die dat model begon te ondermijnen. Tegelijkertijd raakte New York bekend om z'n nieuwe en harde aanpak, 'zero tolerance' genoemd. Deze aanpak zou in New York hebben gezorgd voor een afname van de criminaliteit, waardoor er internationaal veel belangstelling voor bestond. Hoewel de 'zero tolerance' aanpak tegenstrijdig lijkt met de tolerante Nederlandse politiezorg, was een aantal Nederlandse hoge politiefunctionarissen toch geïnteresseerd (hetzelfde geldt voor strafrechtprofessionals en landelijke en lokale politici).

Voor dit rapport is onderzocht hoe deze functionarissen denken over het 'zero tolerance' beleid en in welke mate dit beleid wordt overgenomen en toegepast in Nederland. In een notendop: hoewel zero tolerance aandacht kreeg in de media, was er nogal wat ambivalentie onder degenen die het in praktijk moesten brengen. Om te begrijpen wat er precies is ingevoerd, is het noodzakelijk om het diffuse begrip 'zero tolerance' te ontleden in een aantal componenten. Sommige elementen werden relatief vlot overgenomen, zoals de technieken van de informatiegestuurde politie (het Compstat model) en het accent op 'fixing broken windows', een multidisciplinaire aanpak om maatschappelijke problemen op te lossen en achteruitgang tegen te gaan. Deze beide elementen versterkten de bestaande patronen van de gebiedsgebonden politiezorg.

Deze 'beleidstransfer' was niet het grofweg kopiëren van het New Yorkse model, maar kan in verband worden gebracht met twee factoren. Ten eerste was er een aantal ontwikkelingen dat wereldwijd grote invloed had op het politiewerk. Ook zonder New York zouden deze ontwikkelingen in Nederland invloed hebben gehad. Ten tweede vertoonde de Nederlandse politie midden jaren '90 verschijnselen van vermoeidheid, stuurloosheid en zelfs demoralisatie, onder meer als gevolg van een grootschalige landelijke reorganisatie, in combinatie met een aantal schandalen. In sommige opzichten konden de hervormingen die hoorden bij 'zero tolerance' bijdragen aan een nieuwe bezieling van de politie. De politie werd beter zichtbaar op straat en meer assertief, ze gaf meer aandacht aan gevoelens van onveiligheid en aan delicten die het publiek als bijzonder stuitend ervaart, er werd nadruk gelegd op het stellen van prioriteiten, het behalen van doelstellingen en op een krachtiger leiderschap en managementstijl. Dit alles zorgde voor een grotere eenheid van doelstelling aan de top en bracht tekenen van een nieuw elan.

Zoals bij veel 'beleidstransfers' worden in de praktijk op een pragmatische manier die innovaties geselecteerd waarvan implementatie realistisch is, waarbij ze worden ingepast in bestaande waarden en gewoonten. De Nederlandse politie veranderde toch al en met behulp van 'zero tolerance' werd een nieuwe toon gezet en een nieuwe richting gegeven aan het veranderingsproces. 'Zero tolerance' moet dus niet gezien worden als 'veramerikanisering' of 'McDonaldisering' van de Nederlandse politie; het is slechts één element dat wordt ingepast in een onuitwisbaar Nederlandse stijl. Ten slotte mag niet worden vergeten dat de invoering van 'zero tolerance' zich veelal beperkte tot een retorische aanpassing dan dat sprake was van een echte grote beleidsverandering. Maar het heeft zeker gewerkt als katalysator voor een meer assertieve stijl van politiezorg, afgestemd op het adequate gebruik van informatie en op een meer zichtbare aanwezigheid van de politie op straat. Het is interessant dat het ook heeft geleid tot het nadenken over het vernieuwen van dat unieke en veerkrachtige Nederlandse beleidsmodel.

DANKBETUIGING

De Nederlandse politie staat onder grote druk. De overheid dringt aan op betere prestaties terwijl er een dreiging van verdere centralisatie in de lucht hangt en er zijn onmiskenbare tekenen van ontevredenheid en gebrek aan vertrouwen in de politie onder de bevolking. Volgens Vlek et al (2004: 10) heeft dit tot een 'sense of urgency' geleid. Vlek en zijn collega's geven in een recente bundel over de politie Uit balans: politie en bestel in de knel een heldere en stimulerende analyse van de huidige stand van zaken. Er is vernieuwing aan de top als een invloedrijke generatie van politiechefs met pensioen gaat (of al is gegaan, met name Wiarda, Straver, Hessing, Nordholt, IJzerman, Wilzing en Kuiper). De jonge garde begint een meer collectief optreden te ontwikkelen wat beraadslagingen en het presenteren naar buiten betreft. Een korpschef schreef in de krant:

'De 26 korpsen die de Nederlandse Politie vormen, werken meer en meer vanuit een concerngedachte. In een aantal jaren is er een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt' (de Volkskrant, 20 november 2004, mijn nadruk).

De Nederlandse politie is in beweging en er is veel aandacht vanuit de politiek en media voor onderwerpen die te maken hebben met politie, justitie, criminaliteit, veiligheid en sinds de aanslagen in de VS en elders, en de moord op Theo van Gogh, met terrorisme.

Politiemensen kunnen tegenwoordig zeker ook niet klagen over een gebrek aan wetenschappelijke belangstelling voor hun organisatie en beroep. Toen ik met onderzoek begon in Nederland in 1973 bij de Gemeentepolitie van Rotterdam (mijn eerste contact was met een jonge inspecteur, Wim Broer), was er bitter weinig over de Nederlandse politie geschreven. Inmiddels is er een behoorlijke literatuurlijst ontstaan, gebaseerd op een zeer gevarieerde reeks van onderzoeken (Fijnaut, Muller en Rosenthal: 1999). Op hun beurt kunnen wetenschappers niet mopperen over geringe toegang tot het veld; in het algemeen is de politie vrij royaal over toegang voor onderzoek en politiechefs zijn meestal snel bereid om mensen te woord te staan (zie Blauwe Bazen, Boin et al: 2003: 31).

Dit heb ik persoonlijk ondervonden toen ik gevraagd werd door Frits Vlek om een opdracht uit te voeren binnen zijn programma Politie en Wetenschap (P&W). Alle vijf korpschefs die ik voor een interview vroeg, stemden onmiddellijk in met mijn verzoek. Ik wil hierbij Ruud Blik (Zuid-Holland-Zuid), Piet Deelman (Twente), Jelle Kuiper (Amsterdam), Pier Eringa (Flevoland) en Anja Brink (Noord-Holland Noord) heel hartelijk bedanken voor hun bereidheid om met mij te praten en voor hun openhartige analyses en leerzame opmerkingen. Dezelfde dankbaarheid ben ik verschuldigd aan Ivo Opstelten (Burgemeester van Rotterdam) en Lodewijk Asscher (fractievoorzitter voor de PvdA in de gemeenteraad van Amsterdam) die tijd voor mij vonden om over facetten van veiligheid in hun respectievelijke steden te praten. Ook wil ik Frits Vlek bedanken voor het verstrekken van een opdracht aan mij en voor zijn nuttige commentaar op mijn rapport.

Van Kees van der Vijver (Hoogleraar Politiestudies, Universiteit Twente) heb ik door de jaren heen veel steun gekregen op een aantal gebieden. Alweer ben ik hem erkentelijk voor zijn bijdrage aan mijn onderzoek door een interview te geven en mijn rapport van commentaar te voorzien. Ik heb ook een aantal collega's geraadpleegd en stel hun advies en suggesties over het onderwerp zeer op prijs, met name René van Swaeningen, Bob Hoogenboom, Geert de Vries, Bas van Stokkum, Guus Meershoek en Alexis Aronowitz (in Nederland), Tim Newburn, David Downes, Ben Bowling, Paul Rock en Robert Reiner (in Engeland) en Peter Manning (in de VS).

Mijn opdracht was, om te kijken naar de invoering bij de politie van beleid van buiten, met name van de VS en dan vooral in relatie tot de zogenaamde 'zero tolerance'. Het accent lag op dit proces van 'transfer', alleen er bleek geen goede Nederlandse term voor 'transfer' te bestaan (ook niet voor 'criminal justice system'). Ik ben dan ook mijn twee vertaalsters, Tiny Hobma en Marlies Lang, zeer erkentelijk voor het oplossen van dit soort puzzels en voor een snelle en kundige vertaling onder tijdsdruk.

VOORWOORD

JAMAIS CONTENT

Dat zijn de laatste woorden in dit boek. Volgens de auteur zou dit het motto mogen zijn voor de Nederlandse politie. Die auteur, de door mij zeer gewaardeerde en gerespecteerde wetenschapper, professor Maurice Punch, bevestigt naar mijn opvatting in deze slogan de dynamiek, die al vanaf de jaren '70 het politieveld domineert.

Reeds in 1982, bij zijn inauguratie tot korpschef bij de gemeentepolitie Utrecht, sprak de legendarische hoofdcommissaris Jan Wiarda over 'Het beginsel van beweging'. Het zou nooit meer rustig worden binnen de politie. Hij heeft gelijk gekregen.

Ontwikkelingen in de maatschappij, nationaal maar zeker ook mondiaal, dicteren de politie tot dynamiek en verbetergerichtheid. De roep om veiligheid en "value-for-money" dwingen tot internationale oriëntatie bij collegiale politiekorpsen maar zeker ook bij het bedrijfsleven. De top van de politie zal zich in haar professionaliseringsdrang niet tevreden mogen tonen met hetgeen bereikt is. We moeten verder zoeken naar methodes en technieken om het veiliger te maken in onze samenleving. Innovatie ten dienste van de veiligheid van de burger is een conditio sine qua non. De legitimiteit van een politie, die werkt in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag in een democratische rechtsorde, wordt juist daardoor bepaald.

Daarom is het goed dat politimanagers zich laten informeren over veiligheidsconcepten, die elders in de wereld effectief zijn. Met name het Verenigd Koninkrijk en ook verschillende korpsen in de Verenigde Staten dienen als inspiratiebron. Het vertalen van de ideeën naar de Nederlandse maat wordt in dit boek beschreven. Het is als zodanig (opnieuw) een waardevolle bijdrage aan de politiewetenschap, die door Punch als oudgediende al meer dan 25 jaar geleverd wordt.

Sommigen stellen dat met 'Politie in verandering', eind jaren '70, een paradigma-shift bij de Nederlandse politie heeft plaatsgevonden en dat het daarna aan een dergelijk visionair en innoverend gedachtegoed heeft ontbroken. Punch weerlegt dat in dit boek. Natuurlijk bracht de vrucht van de Projectgroep Organisatie Structuren, ontsproten aan de geest van toen nog "angry young" politieofficieren, een omslag in denken. Overigens ook niet direct; er was de nodige scepsis en zelfs weerstand tegen het rapport. Maar op basis van het gedachtegoed is met name vanuit de politie zelf voortgebouwd. Daarbij zijn ervaringen en concepten van elders, vooral "Community Policing" en later "Broken Windows", "Zero Tolerance", en "Intelligence-Led Policing" (met Compstat) gebruikt. Deze modellen werden niet domweg gekopieerd, doch vanuit de eigen professionaliteit gemodificeerd en getransformeerd naar tot in Nederland bruikbare werkwijzen. Bekend is dat deze uitkomsten, zoals de gebiedsgebonden politiezorg gebaseerd op multifunctionele teams, innovaties zoals de stadswachten en surveillanten (zogenaamde "plural policing") en ook de integrale veiligheidsaanpak, weer door korpsen in het VK, maar ook in Oost Europa en elders, zijn overgenomen.

Thans verkeert de Nederlandse politieorganisatie in een cruciale fase. Na de grote reorganisatie van 1994, waarbij de regiopolitie ontstond, dreigt nu wederom een revolutie. Het Kabinet wil de 25 regiokorpsen en het Korps Landelijke Politie Diensten onderbrengen in één nationale politieorganisatie. Een toekomstscenario dat door de Korpschefs en de Korpsbeheerders sterk van de hand wordt gewezen: een dergelijke structuurverandering zal

geen extra bijdrage leveren aan de veiligheid in ons land. Geen natie in de wereld, ook die oriëntatie heeft plaatsgevonden, toont ons dat aan. De energie die een dergelijke structuuraanpak vraagt, kan beter gebruikt worden voor het verder uitwerken van de vele strategische noties, die –mede op basis van de verkenningen bij politiekorpsen all-over-the-world- binnen de Nederlandse politie ontwikkeld zijn. Te denken valt aan het concept ‘Tegenhouden’, de Informatie Gestuurde Politie, de Wijkgerichte Aanpak, het Kwaliteitsmodel, de keten- en op partners gerichte samenwerking, de procesgeoriënteerde werkwijze, het Project Verbetering van de Opsporing en zeker de nieuwe visie voor de Nederlandse politie, zoals die door een werkgroep onder de Raad van Hoofd-Commissarissen met de veelzeggende titel ‘Politie in Ontwikkeling’ is uitgebracht.

Mijn verwachting is dat dit visiedocument opnieuw gaat zorgen voor een paradigma-shift. Vanuit de maatschappelijke betrokkenheid en de eigen professionaliteit wordt door de totale top van de Nederlandse politie in gezamenlijkheid richting gegeven aan de ontwikkeling en de positionering van de politie in onze samenleving. De nieuwe slogan ‘Waakzaam en Dienstbaar’ (overigens toch weer geïnspireerd door de politie in de VS) verbindt de politiemensen met elkaar maar met name met de burger. In de nieuwe visie worden de bewezen waarden van de afgelopen decennia behouden: bijdragen aan veiligheid, signaleren en adviseren als expliciete taak, gebiedsgebonden werken blijft leidend. Daarnaast worden echt vernieuwende principes uitgesproken:

- ondergeschiktheid met gezag is richtinggevend
- de nodale oriëntatie is een noodzakelijke aanvulling op de lokale oriëntatie
- inzet is gericht op policing of communities
- er wordt informatiegestuurd gewerkt
- programmasturing is het adequate middel tot samenwerking
- intensieve Europese politiesamenwerking is een vanzelfsprekend onderdeel van het gemeenschappelijk EU-veiligheidsbeleid
- de Nederlandse politie vormt één concern.

Zonder arrogant te zijn, durf ik te stellen dat de Nederlandse politie zich ontwikkeld heeft tot één van de meest professionele en op de burger gerichte politieorganisaties van de wereld. Dat zouden we meer mogen uitdragen. Dit boek helpt daar zeker bij. Terwijl wij ons, als politie Nederland blijven oriënteren in de wereld, zou de wereld bij ons op bezoek mogen komen om van ons over te nemen wat wij inmiddels bedacht en ontwikkeld hebben.

Mr. Pieter Deelman,
Hoofd-Commissaris van Politie,
Korpschef regiopolitie Twente.

Enschede, juli 2006.

INLEIDING

1. Inleiding

‘Trends komen uit het Westen en niet uit het Oosten’ (Jelle Kuiper)

In het algemeen kun je vaststellen dat Nederlandse politiemensen veel reizen, hun talen spreken en een actieve rol spelen in internationale instellingen. Je zou dan kunnen concluderen dat ze open staan voor impulsen en ideeën van buiten. Tegelijkertijd kan men beredeneren dat de Nederlandse samenleving en politie unieke of bijzondere aspecten hebben die het moeilijk maken om zomaar een innovatie over te nemen. Het was deze spagaat, tussen kijken naar buiten maar met voortdurende aanpassingen naar binnen, die ik interessant vond; hoe wordt beleid van buiten geëvalueerd en geïntroduceerd en welke filters hanteert men in dit proces?

Dit is vooral van belang omdat mijn focus lag op het overnemen van ‘zero tolerance policing’ vanuit de VS. De Nederlandse politie had allang ideeën vanuit de VS overgenomen, maar dan voornamelijk op het gebied van ‘community oriented policing’ (en ook op het terrein van technologie en technieken omtrent het politiebureau). Maar de **punitieve** elementen in de Amerikaanse samenleving en in het politieke en justitiële systeem lagen ver weg van de verlichte en tolerante opvattingen over criminaliteit en straf in Nederland, die onder meer geleid hebben tot een zeer ‘sociale’ politie. Waarom werd er door Nederlandse politiemensen en bestuurders vanaf het midden van de jaren negentig opeens zoveel aandacht getoond voor harde ‘zero tolerance policing’ vanuit de VS en met name vanuit New York?

Blijkbaar heeft New York nog steeds een sterke aantrekkingskracht; een delegatie uit Amsterdam is recent op bezoek geweest in de ‘Big Apple’ (met vertegenwoordigers van politie en justitie, bestuurders en politici inclusief de burgemeester). Lodewijk Asscher, fractievoorzitter van de PvdA in Amsterdam, bleek onder de indruk te zijn van de criminaliteitsbestrijding:

‘dankzij zero tolerance zijn alle criminaliteitscijfers in New York spectaculair gedaald’ en ‘een sociaal New York, dat is wat Amsterdam volgens mij nog lang niet is, maar wel moet worden’ (de Volkskrant, 23 september 2004).

Bij zulke werkbezoeken is er een tendens om zich positief uit te laten over ontwikkelingen elders, om te suggereren dat het aan het thuisfront beter of anders kan, maar dan te zinspelen op een Nederlandse variant (‘zero tolerance, maar wel op z’n Hollands’: Jelle Kuiper in *Vrij Nederland*, 2 juni 2001). Dit maakt je nieuwsgierig naar de vraag welke vertaalslag politiemensen en anderen gebruiken wanneer zij kijken naar concepten en praktijken elders om die vervolgens te implementeren – of niet – in hun eigen instellingen en met een eigen invulling.

Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden zou je eigenlijk mee moeten reizen met een delegatie op werkbezoek. Dan zou je kunnen observeren hoe de voorbereiding is, hoe de interactie met buitenlandse collega’s loopt, welke onderwerpen de meeste aandacht trekken, hoe de debriefing en evaluatie verloopt en vooral wat *in concreto* wordt geleerd of overgenomen. Vervolgens zou je het proces van implementatie en aanpassingen in de praktijk moeten waarnemen. Deze onderzoeksaanpak zou een project met een lange adem betekenen, terwijl ik mij moest beperken tot literatuuronderzoek en een aantal interviews. In het kort, het is dit proces van ‘beleidstransfer’ dat het hoofdthema van mijn onderzoek vormt.

In het algemeen kun je twee belangrijke eigenschappen van de politieorganisatie vaststellen. Ten eerste is er een voortdurende verschuiving tussen twee paradigma's. Aan de ene kant is de politie grotendeels repressief bezig terwijl er aan de andere kant sprake is van een sociale geëngageerde politie (in het Engels 'crime control' en 'policing by consent'; Reiner: 2000; Alderson: 1979). De hang naar en meer assertief en robuust politieoptreden van de laatste jaren in Nederland kan gezien worden als een periodieke verschuiving naar het eerste model, waarin 'boevenvangen' weer hoog in het vaandel staat en vergezeld gaat van een 'no nonsense' taalgebruik.

Ten tweede is er veel onderzoek dat aantoonde dat alhoewel er veel veranderingsprocessen zijn geweest de laatste jaren, de politieorganisatie en beroepscultuur daardoor nauwelijks beïnvloed zijn en dat veel bij het oude blijft. Een paar jaar geleden sprak een Engelse politiechef over het introduceren van 'problem oriented policing' in haar korps; 'This is something we picked up from the United States. It was very successfully tried out over there in San Diego' (Clare: 1998: 9). Dit terwijl de ideeën over 'problem oriented policing' (of 'POP') dateren van minstens twintig jaar eerder en in vele korpsen in vele landen zijn toegepast (inclusief het VK met zelfs een overzichtsrapportage van de 'Home Office' over de Britse ervaringen met POP: Leigh et al: 1996). Je vraagt je af hoe het mogelijk is dat zij kan spreken over POP als iets **nieuws**, dat net overgewaaid is vanuit de VS. Haar taalgebruik - 'something we picked up' - suggereert bijna een ziekte of dat je een nieuw politieconcept kunt kopen op het vliegveld bij de belastingvrije winkel!

Het lijkt soms alsof er een beperkt aantal concepten zijn die circuleren in politieland en die herhaaldelijk opduiken als toverwoorden in een organisatie die geen geheugen bezit.

Dit betekent dat je, als je de ontwikkelingen door de jaren heen volgt, sceptisch wordt over innovaties bij de politie omdat veel van de thema's overbekend zijn, de retoriek zich herhaalt, oplossingen steeds worden herontdekt en omdat onderzoek telkens weer aantoonde dat er in de praktijk niet zoveel bereikt is.

Het moet erg frustrerend zijn voor een chef om belaagd te worden door een steeds indringender overheid, omringd te worden door incidentgerichte bestuurders, achterna gezeten te worden door brutale mediamensen (met steeds betere lekken) en geconfronteerd te worden met kamergeleerde wetenschappers die beweren dat eigenlijk 'nothing works' (zie de kritische rapporten van de WWR [2002] en Algemene Rekenkamer [2003]).

De huidige chef – en ik heb mij voornamelijk beziggehouden met een aantal korpschefs – is een manager en leider die vooral resultaten wil boeken. Als respons op de externe druk, voortdurende turbulentie en escalerende verwachtingen wordt gekozen voor een accent op verandering en op gespierde taal (ook worden ideeën overgenomen van zogenaamde 'flagship' korpsen elders; Bayley: 1994). In Blauwe Bazen (Boin et al: 2003) zien wij chefs die veel energie steken in het reorganiseren van hun korpsen. Kees van der Vijver schrijft van een sterke drang naar vernieuwing, die hij eens 'conceptenconsumentisme' noemde, waarbij chefs snel grepen naar nieuwe concepten of metaforen:

'Er zijn veel voorbeelden te bedenken van dit soort metaforen; de piramide die op z'n kop moest, de burger als cliënt, de politie als (productiegericht) bedrijf, zero tolerance, tegenhouden, kerntaken, kwaliteitssystemen en de nieuwste hype: de definiëring van verschillende soorten politie zoals dichtbijpolitie, opsporingspolitie, enzovoort.' (2004: 102)

En ik kan er één toevoegen want in Engeland spreekt men tegenwoordig van 'reassurance policing' (Innes en Fielding: 2002).

De politiechefs doen niets anders dan wat managers in het bedrijfsleven allang hebben gedaan – snel modieuze ideeën oppikken waarvan ze denken dat ze tot betere resultaten

kunnen leiden en die een totaal nieuwe aanpak voorwenden. Want ondanks talloze business schools en prestigieuze opleidingen, een enorme hoeveelheid management literatuur, een horde van goeroes en een leger van consultants, kan niemand precies zeggen welk organisatiemodel het beste is of welk beleid zal leiden tot succes in de zakenwereld. Tegen het eind van zijn lange en succesvolle leven als een van de voornaamste en meest meedogenloze entrepreneurs van Amerika in de negentiende eeuw, werd de steenrijke Jean Paul Getty gevraagd wat de sleutel tot succes was. Hij antwoordde: 'get up early, work hard – and find oil'!

Ik ben er vast van overtuigd dat de huidige korpschefs vroeg uit de veren komen en hard werken, maar het 'vinden van olie' blijft lastig. De politie heeft een breed mandaat, een scala aan vaak diffuse functies en een maatschappelijke omgeving die voortdurend in beweging is (Newburn: 2004 & 2005). Het is niet makkelijk om eenvoudige en ondubbelzinnige resultaten te boeken in deze complexe en moeilijk te sturen organisatie. Het is niet verwonderlijk dat politiechefs snel nieuwe concepten oppikken en benutten als ze denken dat ze vernieuwend zullen werken en tot resultaten zullen leiden. Uit Blauwe Bazen en andere bronnen ontstaat een beeld van korpschefs die ijverig zijn, die actief leiding geven aan hun organisaties en die soms ook bezig zijn om te reflecteren over hun vak. Het kan zijn dat het huidige accent op het 'managen' betekent dat de reflectie minder aan de orde komt bij sommige 'doeners'. In Engeland bijvoorbeeld beweert men dat het voortbrengen van een generatie van 'management cops' te ver doorgeschoten is:

'Bramshill [politie opleidingscentrum voor hogere officieren] puts the emphasis on corporate management skills rather than old-style thief-catching' (The Daily Telegraph, 17 mei 2000).

Er zijn toch voldoende mensen bij en rond de politie in Nederland die wel nadenken, debatteren en schrijven over richting en zingeving. Denk aan de conferenties en publicaties van de SMVP, de reeks onderzoeken en publicaties van P&W (en van IPIT, WRR, ROB, VNG en Algemene Rekenkamer), de reflecties van Jelle Kuiper (en anderen in Kuiper at al: 2004), en de werkgroep binnen de Raad van Hoofdcommissarissen die zich, met steun van een aantal wetenschappers, bezighoudt met een filosofie voor de politie (Projectgroep, Visie op de politiefunctie: 2005).

Een element daarin is het oriënteren naar buiten om te kijken naar interessante ontwikkelingen elders. Dit was mijn opdracht en ik heb mij gericht op een aantal korpschefs en hun denken over beleidsovername (policy transfer) en met name 'zero tolerance'. Ik heb niet gekeken naar de implementatie van het beleid en ook niet of het de juiste keuze is geweest. De bedoeling was om het proces van beleidsovername op dit specifieke gebied te plaatsen in een veel bredere context van internationale ontwikkelingen bij de politie.

De kernvragen voor mijn onderzoek heb ik ontleend aan de comparatieve benadering van Newburn en Sparks (2004) over policy transfer binnen politie en justitie in verschillende landen.

In hun analyse over het introduceren van zero tolerance bij de politie in het VK bijvoorbeeld, beweren Jones en Newburn dat zero tolerance waarschijnlijk meer een 'rhetorical device' dan een gefundeerd en uitgewerkt beleid was (2004: 139-142). Of dat het geval is geweest in Nederland is de vraag die ik hier aan de orde zal stellen en die ik zal trachten te beantwoorden. Alleen kan ik niet garanderen dat het tot olie zal leiden.

Maurice Punch
Amstelveen, 2006

2. Opbouw van het rapport

Vanaf het midden van de jaren zeventig heb ik kennis gemaakt met een aantal spelers binnen het krachtenveld van politie en justitie in Nederland via onderzoek, onderwijs en conferenties. Ik deed onderzoek in Amsterdam in de periode 1974-1980, was betrokken bij onderwijs aan politiemensen tot het midden van de jaren tachtig, hielp met het schrijven van *Toekomst Gezocht* (SMVP: 1995) en ik had later enige contact met de politie in Utrecht en Amsterdam. Ik ben de laatste tijd meer georiënteerd op ontwikkelingen bij de politie in de VS en het VK geweest en gebruik deze hier als achtergrond voor mijn studie. Ik schrijf ook met de bedoeling dat mijn rapport van betekenis is voor buitenlanders; daarom heb ik het gros van het rapport in het Engels geschreven om het toegankelijk te maken voor commentaar en kritiek door mijn collega's elders. Sommige delen zijn misschien al goed bekend bij insiders, maar ik houd er rekening mee dat niet alle lezers (waaronder waarschijnlijk jonge studenten) zullen weten wat de wortels van het Nederlandse paradigma van gebiedsgebonden politiezorg zijn (vanaf *Politie in Verandering* in 1977) en misschien ook dat anderen een slecht geheugen bezitten!

Van essentieel belang is dat de belangstelling voor zero tolerance policing hier is geplaatst in een bredere beschouwing over eerdere beleidsovername bij de politie in Nederland vanaf de jaren zeventig en verder ook in relatie tot de meest invloedrijke ontwikkelingen bij politie en justitie van de laatste jaren (in de wijdere, soms mondiale, omgeving).

DEEL I behelst een (1) 'Inleiding', (2) 'Het "wonder" van New York' (de politie van New York en zero tolerance), (3) 'Overname mislukt? Zero tolerance policing en het Verenigd Koninkrijk' en (4) 'Externe ontwikkelingen bij het politiewerk'

DEEL II geeft een overzicht van (1) 'De Nederlandse politie en veranderingen' en kijkt naar (2) ervaringen met zero tolerance in Utrecht en Amsterdam alsmede de 'omwenteling' van het laatste decennium in relatie tot politie en veiligheid (interviews met Lodewijk Asscher, raadslid in Amsterdam, en Ivo Opstelten, Burgemeester van Rotterdam).

DEEL III gebruikt (1) een zestal interviews om de meningen van een aantal korpschefs en één hoogleraar op de vragen van Newburn en Sparks (2004) [over beleidsontlening/overname; zie beneden] te bepalen en behandelt verder (2) 'Wat betekende ZTP binnen de Nederlandse context?'.

DEEL IV bevat (1) de 'Conclusie' en de 'Nabeschouwing'.

DEEL I

1. Inleiding

‘De afgelopen tien jaar is Nederland veranderd in een vrij intolerant, xenofobisch en punitief land’ (Van Swaaningen: 2004: 1).

In dit onderzoek wordt de toepassing van Amerikaanse concepten en praktijken door de Nederlandse politie, met name het zogenaamde ‘zero tolerance policing’ (hierna **ZTP**) bestudeerd. De nadruk ligt op een casestudy naar **policy transfer** (beleidsovername) en de politie.

De wetenschappelijke literatuur over beleidsovername binnen het politieke en justitiële systeem is gebaseerd op twee uitgangspunten. Het eerste legt de nadruk op structurele ontwikkelingen in een postmoderne, geglobaliseerde maatschappij en gaat uit van een toenemende consensus over ‘criminal justice’, waarbij de ontwikkelingen in de VS op de voet worden gevolgd door westerse democratieën. Dit kan gezien worden als een vorm van ‘McDonaldization’ (Ritzer: 1997). Politieke en commerciële belangen propageren mondiale veranderingen binnen het politieke, justitiële en strafrechtelijke systeem (door middel van een ‘prison-industrial complex’, Christie: 2000; Wacquant: 1999). Misschien zijn we allemaal aan het veramerikaniseren; bij een conferentie in Londen in 2004 zei een Britse politiechef, ‘if we haven’t been to America then apparently we’re not much good’. Verder heeft Muller geconstateerd:

‘De uitwisseling van ideeën vindt steeds internationaler plaats. Producten en concepten rond veiligheidszorg die bijvoorbeeld in de VS worden ontwikkeld, worden steeds vaker en sneller vertaald naar de Europese context’ (2004: 19).

Het tweede uitgangspunt is gebaseerd op complexiteit en diversiteit en het feit dat ‘political agency’- dat betrekking heeft op poortwachters, beleidsmakers en zelfs strijdende partijen binnen het politieke, justitiële en strafrechtelijke systeem - betekent dat besluiten worden beïnvloed door debatten en discussies tussen de verschillende partijen. Het is geen vaststaand feit dat een bepaald model zal worden gebruikt; dit is afhankelijk van een verscheidenheid aan variabelen binnen een bepaalde context.

Het kan zijn dat beide uitgangspunten waar zijn, dat er een toenemende consensus binnen het politieke en justitiële systeem is, maar dat politieke en andere besturen in individuele landen het beleid ‘filteren’ om het aan te passen aan lokale behoeften en standpunten.

Dit is een casestudy, gebaseerd op het tweede standpunt, waarbij de nadruk voornamelijk ligt op de processen van beleidsontlening en -overname in één land: Nederland. In hun boek over beleidsovername tussen landen onderling richten Newburn en Sparks (2004: 4-7) zich op de belangrijkste vragen:

- Waarom worden bepaalde gewoonten, ideeën of beleid overgenomen?
- Wie zijn betrokken bij de overname?
- Wat wordt overgenomen?
- Van welke lessen of modellen wordt gebruik gemaakt?
- Wat zijn beperkingen voor overname?
- Hoe compleet is het proces?
- Hoe verhoudt het proces zich tot het ‘slagen’ of ‘mislukken’ van het beleid?

Het is mijn taak om deze kwesties een plaats te geven binnen de ontwikkelingen in het Nederlandse politiewerk. Wat maakte ZTP aantrekkelijk voor de Nederlandse politie, hoe verliep het overnameproces en wat zegt dit ons over de manier waarop de Nederlandse politie concepten uit een ander systeem inschat, selecteert, overneemt en aanpast? Bij het behandelen van deze materie kan ik gebruik maken van dertig jaar ervaring met politiewerk in drie maatschappijen - het VK, de VS en Nederland - als onderzoeker, adviseur en docent; en aangezien ik bijna al die tijd in Nederland heb gewoond, schrijf ik als een ‘outside insider’, waarbij ik gebruik maak van onderzoeks- en praktijkmateriaal uit de VS en het VK om naar **binnen** te kijken.

Nederland lijkt op het eerste gezicht een homogene maatschappij waar een hoge mate van consensus heerst. De Nederlandse politie bijvoorbeeld wordt in essentie vaak door buitenstanders beschouwd als een **nationaal** korps. Het heeft een centraal, landelijk bestuur vanuit Den Haag; een grote uniformiteit in werving, opleiding en uitrusting en een leiding met slechts 26 korpschefs. Dit zou toch een ideale omgeving voor innovatie moeten zijn, aangezien het systeem relatief klein en samenhangend is en vanuit het centrum kan worden aangestuurd? Ter vergelijking, in het VK werken 45.000 mensen bij het grootste korps, de Metropolitan Police Service in Londen (hierna ‘Met’, met meer dan 30.000 agenten), wat bijna evenveel is als het aantal agenten in alle Nederlandse korpsen. Men zou zeggen dat veranderingen makkelijk in het hele systeem kunnen worden doorgevoerd.

Dit vormt een schril contrast met de VS waar **geen ‘systeem’ en geen centrale leiding is over de politie** (Loveday: 2003) . Er zijn honderden korpsen op verschillende niveaus; de meeste zijn klein – vaak met minder dan tien agenten (Bayley: 1994) en vallen onder een lokaal bestuur. De verspreiding van innovaties in het politiewerk wordt belemmerd door deze fragmentatie en door de decentralisatie van de politie. Er wordt beweerd dat bijna elke verandering die uitgaat van het progressieve Noordoosten en in het bijzonder New York op verzet bij de kleine, afgelegen, provinciale korpsen stuit.

Sommige van mijn eerste ervaringen vanaf 1974 met de Nederlandse politie wezen ook op plaatselijk chauvinisme, gehechtheid aan de lokale context, weerstand tegen de dominantie van de Randstad en verzet tegen een centrale sturing. Er zijn aanzienlijke sociale en culturele verschillen tussen plaatsen die op korte afstand van elkaar liggen. Voor veel politiemensen vormden Amsterdam en de Randstad een afstandelijk en negatief referentiekader (toen ik in een ver verleden nog aan de NPA doceerde: en zie Boin et al: 2002). Dit fenomeen, weerstand tegen het leidinggevende korps, is echter bijna universeel. De gerichtheid op de plaatselijke situatie kan een onderdeel vormen van de Nederlandse paradox – ‘they talk global but act local’. Dit heeft ook te maken met de aard van veel dagelijks politiewerk dat historisch en operationeel gezien georiënteerd is op de omstandigheden in specifieke locaties (Waddington: 1999).

Om dit te interpreteren is men afhankelijk van standpunten over organisaties en ‘systemen’. Het is mogelijk een macroanalyse op systeemniveau te maken, maar men kan ook – uitgaande van interactionisme of een kritisch theoretisch standpunt (Rock: 1978; Hosking: 2002) – vasthouden aan het idee dat organisaties complexe entiteiten zijn waar de werkelijkheid constant opnieuw wordt gedefinieerd. Men kan dus het Nederlandse politiesysteem als entiteit onderzoeken, echter ‘De Nederlandse politie bestaat uit 40.000 eenmansbedrijfjes’, zoals iemand eens tegen me zei, waarmee werd bedoeld dat het in de praktijk vaak moeilijk was om agenten te bewegen een bepaald beleid te volgen omdat ze allemaal hun eigen gang wilden gaan. De interpretatie is dus afhankelijk van de bril die men opzet en waarmee men de ‘werkelijkheid’ bekijkt, alsmede hoeveel werkelijkheden men bereid is te zien.

In dit paper richt ik me op innovatie binnen het Nederlandse systeem, maar houd ik rekening met de achtergronden en de complexiteit van de processen. Dit herinnert aan Jones en Newburn (2004) in hun studie naar het VK, waar geen eenvoudige beleidsontlening vanuit de VS binnen het politiewerk te zien was (ze onderzochten drie gebieden in het politieke en justitiële systeem, waaronder ZTP; zie (iii) verder). Tonry (2004) beweert echter dat veel van de Amerikaanse punitieve retoriek rondom criminaliteit en straf door Britse politici en de media werd overgenomen en dat dit de wetgeving en de praktijk heeft wel beïnvloed.

Achter al deze academische overpeinzingen over de politie zitten de cruciale vraagstukken – wie is de ‘eigenaar’ van de politie, wie heeft de macht om het politiewerk te bepalen en wat nemen politiekorpsen over van andere samenlevingen en organisaties? In het midden van de jaren negentig kwam bijvoorbeeld een nieuw concept op – ‘**zero tolerance**’ – en de oorsprong ervan lag in New York.

2. Het ‘wonder’ van New York: zero tolerance policing.

Aan het einde van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig hadden de Amerikanen een bloeiende economie, hadden ze het uiteenvallen van de Sovjet Unie gezien en overwonnen in de (eerste) Golfoorlog. De samenleving van Amerika, het machtigste en rijkste land ter wereld, werd echter ontsierd door twee kenmerken.

- Ten eerste was er in Amerika veel zware en gewelddadige criminaliteit en heerste er alom angst voor misdrijven. Op de omslag van *Time magazine* van 23 augustus 1993 stond ‘Amerika is Gewelddadig: de criminaliteit neemt toe en ons geduld raakt op’; en *Business Week* schreef op 13 december 1993 over ‘De Kosten van Criminaliteit; de Tol is Beangstigend Hoog; Kan er nog iets aan worden gedaan?’ en presenteerde een rekening van ongeveer \$ 90 miljard per jaar. Het is verleidelijk om deze periode, het begin van de jaren negentig, achteraf als een keerpunt te beschouwen.
- Ten tweede heerste in bepaalde delen van de Amerikaanse steden een schrikbarende armoede; de leefomstandigheden benaderden soms die van derdewereldlanden; de omslag van *The Economist* toonde de foto van een oude zwarte man die, zwaar leunend op een kruk, door een vervallen straat liep die eruit zag als Beiroet in slechte tijden. De kop luidde ‘De Hel is een Amerikaanse Stad’ (‘Hell is an American City’: 6-12 november 1993).

Criminaliteit en stedelijk verval waren twee smetten op het Amerikaanse blazoën; in New York waren echter veranderingen op komst.

Het verhaal van New York – een soort criminologisch ‘mirakel’ dat vele ‘pelgrims’ heeft aangetrokken – vindt zijn oorsprong in drie factoren.

- Misdaad en ordeverstoring hadden een negatief effect op de economie en de reputatie van de stad: het centrum van het internationale kapitalisme was onveilig en gewelddadig.
- Met de verkiezing van Giuliani tot burgemeester van New York kwam een zeer ambitieuze politicus aan de macht die vastbesloten was om zijn stempel op de stad te drukken; zijn campagneleus was ‘wanorde brengt de stad aan de rand van de afgrond’.
- Giuliani zag in William Bratton de korpschef die met succes de criminaliteit in het New York metrosysteem had bestreden en die in staat zou zijn het politiekorps van de stad te reorganiseren (New York City Police Department of NYPD).

Giuliani en Bratton waren vastbesloten om het criminaliteitsprobleem in New York aan te pakken. Aanvankelijk kreeg hun benadering de naam ‘zero-tolerance policing’ (ZTP). Wat was de essentie van Bratton’s strategie? Ik zal dit beschrijven door de situatie in New York te onderzoeken aan de hand van de volgende onderwerpen:

- a. Bratton en de metro (of ‘subway’; Bratton was chef van de New York City Transit Police Department);
- b. Bratton en de NYPD;
- c. de ideeën van ‘Fixing Broken Windows’;
- d. wat was ZTP en waarom was het zo aantrekkelijk voor veel ‘pelgrims’ uit het andere politieke en justitiële systemen, die in groten getale naar het Police Plaza in Manhattan kwamen?

a. Bratton en de ‘subway’

Veel ideeën en technieken die later door Bratton bij de NYPD werden gebruikt, werden ontwikkeld toen hij de leiding kreeg over de spoorwegpolitie van New York – de New York City Transit Police Department. Dat korps was verantwoordelijk voor het beveiligen van het enorme netwerk van metro en treinen, dat dagelijks werd gebruikt door ongeveer drieënhalf miljoen mensen. Hij werd geassisteerd door Jack Maple die geobsedeerd was door misdaadcijfers; Maple hielp later bij het opzetten van ‘Compstat’ voor de NYPD.

‘Hij [Maple] vertelde iedereen die het maar wilde horen dat de criminaliteitscijfers zouden blijven stijgen zolang het hele politiekorps zich niet losmaakte uit zijn vastgeroeste gewoontes – zolang politieagenten niet uit hun surveillancewagens kwamen en alleen achter 911-meldingen aanhouden in plaats van misdaad gingen bestrijden. Maple bracht strategieën in kaart die de criminaliteit moesten bestrijden, hing zijn muren vol met twintig meter handgetekende kaarten die hij de “Kaarten van de Toekomst” noemde. Deze kaarten bevatten gedetailleerde gegevens over elk metrostation op alle lijnen en elke overval die er was gepleegd. Het idee was overduidelijk maar nooit eerder geprobeerd: “go after the bad guys where the bad guys did their work and get them before they committed more crimes” (Remnick: 1997: 96).

De metro rijdt dag en nacht en de treinen en stations werden een thuishaven voor 'street people'. [Dit is een neutrale term waarmee alle mensen bedoeld worden die op straat leven; de term impliceert niet dat deze mensen crimineel of zelfs 'hinderlijk' zijn; de armen, daklozen, zieken en minderbedeelden die uiteindelijk op straat terechtkomen zijn juist vaak het slachtoffer van criminaliteit; in Nederland gebruikt men 'dak- en thuislozen']. Het gegeven dat zij continu in de metrotreinen konden zitten en 's nachts op de stations verbleven, maakte dat veel passagiers zich in de metro onveilig voelden; veel mensen vermeden het reizen per metro, wat behoorlijke financiële gevolgen had voor het openbaarvervoersbedrijf en voor het bereiken van bedrijven in de stad.

In het kort pakte Bratton het probleem op de nu bekend geworden manier aan:

- er werden veel meer geüniformeerde agenten op surveillance gestuurd dan voorheen;
- stations werden fysiek veiliger gemaakt door het blokkeren van hoeken waar werd geslapen of waar criminaliteit plaatsvond; onbemande stations kregen een stationsmanager die het gebied weer 'in bezit nam' ('ownership');
- er werd voortdurend streng gecontroleerd op zwartrijden, slapen op het station, bedelen, schuilen in de trein, de behoeften doen in openbare ruimtes, graffiti, openbare dronkenschap en wangedrag en vooral het bedreigen van passagiers;
- de kern hiervan was dat Bratton beweerde dat het optreden tegen relatief kleine overtredingen en 'disorderly behaviour' vaak leidde tot arrestaties voor zwaardere vergrijpen en/of tot informatie die bijdroeg aan het oplossen van andere misdrijven; op de een of andere manier vormden zwartrijden, wangedrag en diefstal 'één groot web' van problemen (volgens Kelling en Coles: 1996);
- er werd veel energie gestoken in het vastleggen van de resultaten in statistieken; deze gaven een enorme daling van het aantal misdrijven weer.

Bratton gebruikte **intensieve surveillance, situatiegebonden misdaadbestedingen en informatie technologie**; dit werd zijn handelsmerk. De verbeterde situatie in de metro zond de boodschap uit dat het openbaar vervoer schoner en veiliger was, dat de New Yorkers er met een gerust hart gebruik van konden maken en dat het economisch gezien efficiënter was. Bovendien kwam er een belangrijke signaal uit de metro voor de geteisterde steden van Amerika: **het criminaliteitscijfer was gedaald**.

b. Bratton en de NYPD

Dit succes ontsnapte niet aan de aandacht van burgemeester Giuliani. Hij stelde in 1994 Bratton aan als hoofd van de NYPD. De NYPD is het grootste politiekorps van de VS, op dat moment met ongeveer 28.000 agenten en tegenwoordig met bijna 40.000. Het heeft een geschiedenis van corruptie; het laatste schandaal was in 1994 (zie het 'Mollen Rapport': 1994). Bowling beweert dat aan het eind van de jaren tachtig de moraal, de motivatie en de activiteit van de politie een absoluut dieptepunt hadden bereikt ('police morale, motivation and activity were at an all-time low'; 1999: 538). Hij karakteriseert de NYPD als passief en voorzichtig, waarbij het alleen nog belangrijk was om 'je eigen huid te redden' ('as passive and cautious to the point that all that mattered was "cover your back"'). Dit zwaar bekritiseerde en gedemoraliseerde korps werd er door Bratton in twee jaar tijd bovenop geholpen. Hoe ging hij te werk?

- De NYPD stuurde veel meer geüniformeerd personeel de straat op en nam **6.000 nieuwe agenten** aan (de NYPD ging van 25.000 agenten in 1991 tot 39.000 in 1998; Hopkins Burke: 2004). Hierdoor zag men meer ‘blauw’ op straat;
- De grootste actie was gericht tegen het agressieve en hinderlijke gedrag van street people/dak- en thuislozen wat betreft bedelen, slapen op openbare plaatsen en kruimeldiefstal; een ander belangrijk doelwit waren de ‘squeegeemen’, die bij verkeerslichten ongevraagd de autoramen wassen en dan een beloning eisen;
- Dit werden **‘quality of life’-overtredingen** genoemd, maar de achterliggende gedachte was, net als bij de metro, dat optreden tegen relatief kleine overtredingen en wangedrag vaak leidde tot arrestaties voor zwaardere vergrijpen en andere misdaden hielp op te lossen (Kelling en Coles 1996: 142). **Er was dan ook een enorme afname van het aantal misdrijven in de stad, inclusief zware en gewelddadige misdrijven;**
- een ander onderdeel van de pogingen de kwaliteit van leven en het economische klimaat te verbeteren door het weer in bezit nemen van delen van de stad (spoorwegstations, parken en terreinen rond openbare gebouwen), was het creëren van samenwerkingsverbanden tussen bedrijven, de particuliere beveiliging en de politie; dit werd bekend onder de naam ‘Business Improvement District’ (BDI’s). BDI’s werden grotendeels gefinancierd uit particuliere fondsen. Bratton sprak over ‘taking back the city, street by street, block by block’ (Silverman: 1999: 90). Bryant Park, dat was overgenomen door drugsverslaafden en prostitutie, werd weer teruggewonnen door de verschillende groepen uit elkaar te halen en door het verbeteren van de veiligheid, verlichting en toiletten. Er werden bloemen geplant en er kwamen kiosken voor eten en drinken, duidelijk zichtbare reglementen en particuliere beveiliging in samenwerking met de politie (Kelling en Coles: 1996);
- Een belangrijk middel om het korps in actie te krijgen was **‘Compstat’**; dit bestond uit twee delen. Ten eerste eiste Bratton **goede en tijdige informatie over criminaliteit**; daarnaast **riep hij districtchefs ter verantwoording**. Bij Compstat-vergaderingen op het hoofdkwartier werden districtchefs geconfronteerd met gegevens over patronen van criminaliteit met behulp van ‘digital mapping’, werden ze ondervraagd over hun beleid met betrekking tot ‘hot spots’ en werden ze **onder druk gezet** te presteren (‘hit the numbers’; Loveday and Reid: 2002);
- Er heerste een agressieve, recht voor je raap mentaliteit (‘kick ass’) bij deze bijeenkomsten en sommige officieren werden zelfs ontslagen wegens het slecht presteren tijdens de bijeenkomsten;

‘Maple presided over Compstat with humor, swagger, praise, or insult, depending on what was necessary. Once, when a chief named Anthony Simonetti seemed to be fudging his way through a report, Maple projected a picture of Pinocchio on the wall’ (Remnick: 1999: 97).

Deze soms agressieve, confronterende omgangsvorm jegens leidinggevenden in de aanwezigheid van buitenstaanders mag in New York en de VS dan acceptabel zijn (zo gaat het trouwens in veel Amerikaanse bedrijven en vooral New Yorkers zijn bekend voor een ‘in your face’ houding). Het is wel een interessante vraag in relatie tot crossculturele ‘transfer’, of deze praktijk zo kan worden overgenomen in andere culturen en maatschappijen met heel andere omgangsnormen.

Twee andere factoren zijn van belang. De districtchefs kregen ook operationele steun en tactisch advies aangeboden; het ging niet alleen om intimidatie en confrontatie. Daarnaast waren de bijeenkomsten **toegankelijk voor toeschouwers**; politici, bestuurders, beleidsmakers, academici en korpschefs uit meer dan 25 verschillende landen zagen het 'wonder' geschieden (soms was er bijna 200 mensen in de zaal; Silverman: 1999: 123). Hieronder bevond zich ook een aantal delegaties van Nederlandse politiemensen.

c. 'Fixing Broken Windows'

George Kelling en J.Q. Wilson hadden in 1982 een artikel geschreven over 'Broken Windows'. Hun uitgangspunt was dat wijken die tekenen van verval vertoonden - één 'Broken Window' (één ingegooid raam of zeg maar één vernielde tramhalte) - makkelijk terechtkwamen in een negatieve spiraal van verloedering, waarbij bezittingen werden vernield en fatsoenlijke burgers de wijk ontvluchtten. Het antwoord hierop was de wijk weer in bezit te nemen, terug te winnen door middel van een gezamenlijke aanpak waarmee de 'broken windows' konden worden gerepareerd; met andere woorden door aandacht te besteden aan de fysieke omgeving, maar ook door het gevoel van veiligheid te vergroten door meer blauw op straat. De achterliggende gedachte was dat als je de problemen oploste, het proces van verval werd teruggedraaid en men de buurt terugwon. Bowling (1996) beschouwt deze 'broken windows' theorie als een suggestieve metafoor gebaseerd op een dubieus experiment en andere wetenschappers waren ook kritisch (Manning: 1997), maar het concept heeft een invloedrijk rol gespeeld in het denken van Bratton en zijn collega's elders. De aanpak van de NYPD werd bekend onder de naam 'zero-tolerance'. Bratton zelf gebruikte deze naam al snel niet meer. Een van zijn adviseurs in New York was Kelling, een academische consultant met een achtergrond in de Police Foundation. Hij kwam in 1998 naar Nederland om bij de NPA in Apeldoorn een lezing te houden over zero tolerance. Ik was dagvoorzitter en introduceerde hem, ook Piet Deelman was aanwezig en die gaf een presentatie over zijn ervaring in Utrecht (zie beneden). Kelling's openingszin was dat hij niet ging praten over zero tolerance! Er bleken belangrijke misvattingen te bestaan over ZTP: men dacht dat het een rechtvaardiging was voor ruwe 'schoonveegoperaties' waarbij dak- en thuislozen min of meer de stad uit werden gejaagd; in sommige steden kwamen burgerrechtengroeperingen met succes in actie tegen ZTP (Kelling en Coles: 1996). Bratton en Kelling houden vol dat ZTP meer inhield dan het met harde hand optreden tegen dak- en thuislozen.

In *Fixing Broken Windows* houden Kelling en Coles (1996) een pleidooi voor het gebruik van vormen van COP en POP ('community oriented policing' en 'problem oriented policing'). Ze zijn geïnspireerd door Robert Peel (de oprichter van de Met in 1829), Egon Bittner (een socioloog die baanbrekend onderzoek verrichte naar de politie) en door Herman Goldstein (de bedenker van POP). Om kort te gaan, nam Kelling afstand van de harde aanpak van de politie en propageerde hij 'een nieuw paradigma' van COP gebaseerd op een actievere rol voor de burgers, een nieuw soort 'communitarianism' (zie Etzioni: 1997) en een gecombineerde, gezamenlijke aanpak om wanorde te bestrijden, de kwaliteit van leven te vergroten, veiligheid te herstellen en angst voor misdrijven te verminderen (Kelling en Coles: 1996: 1).

Maar Bowling is van mening dat Kelling, Wilson en anderen die 'broken windows' propageerden ook voorstander waren van intensieve en repressieve surveillance ('**aggressive order maintenance patrolling**'; 1996). Er waren drie belangrijke problemen bij wat feitelijk een pleidooi was voor het combineren van 'zacht' met 'hard' politiewerk in een holistisch beleid voor vernieuwing van de gemeenschap.

- Ten eerste was het gebaseerd op vaag jargon dat moeilijk te omschrijven was; de 'broken windows' metafoor is zeer discutabel; wie definieert kwaliteit van leven, wat was 'wanorde' en wat betekende het om een gemeenschap 'terug te winnen' – en ten koste van wat? Deze gemengde boodschappen bevatten gevaarlijke ambivalenties. Het idee van 'fixing broken windows' zoals uitgewerkt in de stukken over ordebewaring van Wilson en Kelling lijkt inderdaad een eufemisme te zijn voor het 'wegwerken van lastige mensen' met agressieve politieoptredens. De belangrijkste aanbeveling voor de politie luidde: 'kick ass' (volgens Bowling 1999: 548). 'Zero tolerance' kon dus gemakkelijk ontaarden in repressie en intolerantie.
- Ten tweede kon de politie, door de leiding te nemen, disfunctionele gemeenschappen nieuw leven inblazen, maar hadden ze de macht dit te bewerkstelligen en vast te houden en hadden ze niet erg nostalgische ideeën over de gemeenschap ('community')?
- Ten derde, tevens het belangrijkste, namen veel mensen gewoonweg aan dat de belangrijkste boodschap was dat ZTP, dat gezien werd als een agressieve aanpak van 'wanorde', **de criminaliteit kon reduceren**.

d. Waarom was ZTP zo aantrekkelijk voor anderen?

Bratton en Giuliani hadden duidelijk het criminaliteitscijfer teruggebracht en hadden van New York ongetwijfeld een veiliger en plezierige stad gemaakt. Dit trok de aandacht van de rest van de wereld. In 1996 verscheen Bratton's foto op het voorblad van *Time*; dit was voor de ambitieuze Giuliani aanleiding om hem te ontslaan wegens het met de eer gaan strijken van het succes van zijn beleid. Bratton werd toen consultant voor andere korpsen en reisde, net als Kelling, als een soort goeroe van het politieke systeem met zijn boodschap de hele wereld rond; hij is nu korpschef van de Los Angeles Police Department (LAPD).

Een zeer belangrijke vraag is gebleven; **had de NYPD nu werkelijk de criminaliteit teruggedrongen?** Academics en anderen namen het bewijs door en voerden aan dat de misdaad in New York voor de introductie van ZTP al aan het dalen was en dat dit fenomeen in steden die geen ZTP gebruikten ook werd gesignaleerd (Bowling: 1999; en trouwens ook in andere westerse samenlevingen; Tonry: 2004). Natuurlijk had de nieuwe politieaanpak invloed, maar het dalende misdaadcijfer werd duidelijk veroorzaakt door een veelvoud aan variabelen. Critici en sommige media beweerden ook dat de assertiviteit kon omslaan in agressie en er waren voorbeelden van gewelddadige excessen, met name de Louiama en Diallo incidenten (Smith: 2004: 202), er werd zelfs gesproken over 'broken heads':

'This Broken Window theory can quickly deteriorate into the Broken Head theory... making all these arrests is going to give a large number of arrests to a large number of people. So you make people less employable. And that is going to come back to haunt you' (Montgomery: 1997).

Er was ook een sterke en alarmerende toename van klachten van de bevolking over misbruik van autoriteit, onbeleefdheid, obscene taalgebruik en andere overtredingen die een ruw korps kenmerken (Remnick: 1999: 108).

Wat werd nu precies bekend onder de naam ZTP? Het impliceert een onverminderde aandacht voor criminaliteit en overtredingen, **zonder discretionele bevoegdheid**. Voorstanders beweerden dat het moreel en sociaal onacceptabel was dat sommige misdrijven niet de aandacht kregen die ze verdienden. Het gaf eigenlijk een nieuw beleid weer waarbij alle overtredingen hard werden aangepakt, met constante druk en zichtbare aanwezigheid van de politie en het impliceert een zeer beperkte autonomie van de agenten op straat. De slagzin zero tolerance werd toegepast op New York, maar wat betekende het met betrekking tot het beleid en de operationele praktijk? We kunnen een aantal duidelijke elementen in het NYPD 'model' onderscheiden:

- meer agenten op straat met intensieve surveillance;
- publieke ruimtes terugwinnen;
- ordeverstoring en kleine vergrijpen hard aanpakken;
- druk op de ketel houden door consequente en aanhoudende ordehandhaving;
- dagvaardingen of niet-naleving consequent laten volgen door arrestatie en vervolging;
- snelle analyse en informatiegebruik;
- gebruik van digitale 'crime mapping', het aanpakken van 'hot spots' en vooral aandacht voor veelplegers;
- hoofden van districten onder druk zetten om te presteren, met meedogenloze gevolgen;
- hulp en middelen inroepen vanuit de particuliere sector;
- complexe samenwerkingsverbanden met een reeks instellingen ('partnerships');
- probleemoplossend werken;
- betrokkenheid van de gemeenschap;
- krachtig leiderschap;
- succes bekendmaken.

Dit is duidelijk veel gecompliceerder dan een algemene bewering dat geen enkele misdaad meer getolereerd zal worden (een belofte die overigens toch niet kan worden waargemaakt); maar dat laatste is nou precies hoe de 'hard-liners' er tegenaan kijken.

Wat Bratton deed was het combineren van COP en POP met moderne informatietechnologie en agressieve surveillance. Verder presenteerde hij zichzelf als de charismatische manager van een groot bedrijf, die voor de omslag zorgde (zoals Jack Welch van GE of Iacocca die Chrysler uit het slop hielp). Hij hamerde bovenal op het **terugdringen van de criminaliteit**; en cijfers waren hierbij zeer belangrijk. In feite werden ZTP en de NYPD aangekleed als een afgeleide van 're-engineering' in het bedrijfsleven. Het is echter mogelijk om een mengsel van COP, POP, ITC, broken windows, situatiegebonden misdaadbestrijding, ouderwetse 'MBO' (Management by Objectives) en 'Scientific Management' (voor de lagere rangen) te onderscheiden. Compstat won prijzen, werd door andere korpsen overgenomen en 'het werd gepresenteerd als de meest permanente, verstreckende en alom geïmiteerde innovatie van de NYPD' (Silverman: 1999: 124). Bratton zelf was het toonbeeld van de chef die achter zijn bureau vandaan komt om de troepen te motiveren door ze te inspireren en ze onderwijl te dreigen met 'kicking their butts' als ze niet presteren.

Misschien is het deze gave om te inspireren, te dreigen en resultaten te bereiken die even invloedrijk is gebleken als het label ZTP. Bratton vertegenwoordigt een nieuwe **assertiviteit** waarbij de politie informatiegestuurde methodes gebruikt, criminaliteit aanpakt door openbare ruimtes weer in bezit te nemen en zich te concentreren op de overtredingen en

ordeverstoringsen die veel mensen irriteren. Dit beleid is zeer populair gebleken onder veel inwoners van New York – en het is ook een gewaardeerd exportartikel geworden.

Er is één onderdeel dat misschien niet overal bruikbaar is. Het argument dat als men zich richt op wanorde en kleine vergrijpen automatisch zwaardere vergrijpen worden opgelost, is mogelijk niet universeel. Dit kan misschien gekoppeld zijn aan de hoeveelheid en de aard van de dak- en thuislozen in de VS. Het werkt ook in de hand dat agressief politietoedertreden wordt uitgelokt tegen mensen die niet in het systeem passen en zich anders gedragen. Een ander belangrijk kenmerk van de situatie bij de NYPD is dat veel Amerikaanse korpschefs afhankelijk zijn van de grillen van de burgemeester (de gemiddelde ambtstermijn van korpschefs duurt ongeveer twee jaar). Het beleid wordt in hoofdzaak bepaald door de lokale, gekozen politicus – en elke stad is anders. Uiteindelijk was Giuliani's enorme ambitie en zijn kruistocht om te stad 'schoon te vegen' de drijvende kracht achter het succes in New York, want na het vertrek van Bratton bleef hij onverminderd kracht achter het beleid zetten.

Buitenlandse politiekorpsen namen vooral de boodschap mee uit New York dat er hier een positief voorbeeld was na al die jaren waarin hun verteld was dat 'nothing works'. Bowling merkt treffend op dat dit niet zozeer nieuw was, maar meer een herformulering van een oude traditie van 'gezond verstand' bij het Amerikaanse politiewerk dat voorstander is van een agressieve aanpak van misdaad (1999: 544; en zie Manning: 1997). De nieuwe slogans werden gevormd volgens moderne verkooptechnieken (en 'rebranding'; Silverman: 1999: 88). Maar er waren ook ouderwetse krijgshaftige en krachtige beelddspraken, bekend van vijandige competitie in het bedrijfsleven en van campagnes tegen bepaalde vormen van criminaliteit zoals de 'oorlog tegen drugs'. Hieronder volgen enkele voorbeelden van de beelddpraak en retoriek die in New York werd gebruikt (mijn nadruk).

- 'The NYPD *Battles Crime*' (de titel van Silverman's boek over de omslag bij de NYPD)
- 'We are doing something that to my knowledge has never been done before. We are fighting *the war on crime* as if it were really a *war*' (Maple, Bratton's rechterhand en medevoorzitter van Compstat; Andrews: 1997)
- Bratton over Operation Juggernaut (een campagne tegen drugshandel):
 'Prior to Juggernaut, the city's war on drugs had been our **Vietnam**: we were fighting a **hit-and-run enemy** and had gone in and made a lot of contact when we could, but we couldn't hold the ground. We didn't have the tactics or the will to win. Juggernaut was the **Normandy invasion**. We were going to overwhelm our opponents, take the ground and never leave, and systematically **take them out** [...] We would systematically take out the low-level street dealer, the mid-level operator, and the high-level kingpin. We would **attack them consistently** on all fronts at all times. If you were a drug dealer, you were a **marked man**' (Bratton: 1998).

De boodschap was duidelijk en werd overgebracht door de titel van Bratton's boek – '*Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*'. Bratton had blijkbaar de oorlog tegen criminaliteit 'gewonnen'.

Voor andere politiemensen kwam het er op neer dat Bratton's NYPD **de strijd tegen criminelen had aangebonden en de misdaad had teruggedrongen**. Zij hoorden wat ze wilden horen in eenvoudige slogans – 'the root cause of crime is the criminal' - en Bratton had de tweedeling hard-zacht opgelost door COP te koppelen aan het hard aanpakken van

criminaliteit. Met nieuwe retoriek **kon de politie eropuit trekken, het ‘echte’ politiewerk doen en veranderingen teweegbrengen**. Daarnaast kreeg de politie, na jarenlang door hen te zijn bekritiseerd, veel applaus van het publiek omdat ze goed werk verrichtten.

3. Overname mislukt? ZTP en het VK

Het is belangrijk te kijken naar de weg die ZTP aflegde in het VK, daar dit het land was dat het dichtst bij de VS stond wat betreft de ‘strengheid’ van het denken over criminaliteit en straf. Delen van de ideologie en praktijk werden zondermeer overgebracht (Jones en Newburn: 2004: 9). De oorspronkelijke bondgenoot in het VK was de Conservatieve Partij onder leiding van Margaret Thatcher. Dit werd in 1997 door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Michael Howard getypeerd met de uitspraak ‘prison works’. [Dit soort ideologische getinte ‘soundbites’ zijn typerend voor het debat in Engeland. Hij bedoelde dat zware gevangenisstraffen een afschrikkingeffect op criminelen hebben; er zijn weinig deskundigen die hierin geloven en nog minder die denken dat het gevangeniswezen in het VK ‘werkt’]. Orde en gezag (‘law and order’) werden het middelpunt van het politieke debat en media-aandacht. De Conservatieven waagden het om Labour te bestempelen als ‘zacht’ tegen criminaliteit. Labour wilde echter van dit progressieve imago af en de nieuwe leiding zag dat president Clinton, een democraat met een oorspronkelijk progressief beleid, had geleerd om bij cruciale onderwerpen, inclusief ‘law and order’, wat naar rechts over te hellen. De ‘Violent Crime Control Law Enforcement Act’ van 1994 beloofde **100.000** extra agenten en geld voor extra middelen (\$ 13,8 miljard voor ordehandhaving). Dit bleek het electoraat zeer aan te spreken.

‘New’ Labour leerde van de Democraten, beconcurreerde de Conservatieven op het gebied van ‘law and order’ en kwam met nieuwe, aansprekende retoriek; de slogan luidde ‘tough on crime, tough on the causes of crime’ (in 1993 voor het eerst gebruikt door Tony Blair; Tonry: 2004).

Het beleid en de praktijk werden tot op zekere hoogte exact overgenomen van de Verenigde Staten; sommige commentatoren spraken van een kwestie van overeenstemming of ‘consensus’ op het gebied van orde en gezag. Er werden particuliere gevangenschappen geopend, de straffen werden strenger, het aantal gevangenen steeg enorm en er werd veel nadruk gelegd op ordeverstoring en disciplinaire maatregelen (Tonry: 2004). De politie, die tijdens de regeringsperiode van de Conservatieven voortdurend onder druk had gestaan te presteren, had onder Labour geen respijt. Gedurende ongeveer twintig jaar had de regering voortdurend van de politie verlangd dat ze efficiënter gingen werken wat betreft hun ‘core business’: het terugdringen van de criminaliteit door zich te concentreren op boeven vangen (Leishman et al: 1996). Onder het bewind van Thatcher was een vloedgolf van richtlijnen uitgegeven door het Ministerie van Binnenlandse Zaken (‘Home Office’), maar onder Blair en New Labour kwamen deze ook vanuit Downing Street zelf (het kabinet van de Premier). De overheid in Groot-Brittannië zette de politie met steeds gedetailleerdere en veeleisender voorstellen over misdaadbestrijding onder druk om doelmatiger te werken.

Een van de ‘soundbites’ die Labour gebruikte was ‘zero tolerance’. De media waren belangrijk voor Labour en de nieuwe regering gebruikte de media om de boodschap over te brengen. Straw, die in 1995 schaduwminister van Binnenlandse Zaken was (Home Secretary), had in die tijd New York bezocht en had Bratton en Maple ontmoet. Voordat hij in 1997 premier werd van de nieuwe Labourregering had Blair zich al voor zero tolerance uitgesproken; ‘Blair opts for zero tolerance’ en ‘Support for zero tolerance. Clear beggars from streets says Blair’ (in Bowling: 1999: 531).

Jones and Newburn (2004) hebben echter twijfels over het idee van overeenstemming. Zij laten zien dat pogingen om Amerikaans beleid over te nemen op drie gebieden niet succesvol waren; de onderwerpen waren particuliere gevangenissen, registratie van zedendelinquenten en ZTP. We richten ons nu op het laatste onderwerp. Om de gemengde gevoelens over ZTP in het VK te kunnen begrijpen, moeten we teruggaan naar 1981: de rellen in Brixton. Brixton was een wijk in de binnenstad van Londen met grote etnische verschillen; het werd geassocieerd met agressief straatgeweld en als antwoord hierop introduceerde de Metropolitan Police 'Operation Swamp '81', bedoeld als een poging het gebied te overstelpen met geüniformeerde agenten die een strenge 'stop-and-search' tactiek (aanhouden en fouilleren) toepasten. Dit was een voorloper van zero tolerance. Deze harde maatregel veroorzaakte een confrontatie tussen de politie en voor het merendeel zwarte jongeren waardoor ernstige rellen uitbraken. Lord Scarman (1981) onderzocht de onlusten en adviseerde de politie om terug te gaan tot 'policing by consent', te investeren in de relatie met het publiek en provocatieve operaties die makkelijk konden escaleren voortaan te vermijden.

Dit was in zekere zin een herformulering van de traditionele normen van de Britse politie en de hoofdcommissarissen die een toppositie bereikten in de periode na Scarman namen deze standpunten over (zij waren 'scarmanized'; Alderson: 1979). Aan het eind van de jaren tachtig had de politie in feite een 'progressieve' leiding (Reiner: 1991; Rose: 1996). Hoofdcommissarissen zijn nu breed opgeleid en beschikken over vaardigheden op het gebied van management, samenwerking met partners en omgaan met de media; ze zijn niet meer gefixeerd op misdaadbestrijding. Dit verklaart misschien waarom ZTP in Groot-Brittannië hoofdzakelijk als een tactische, kortetermijnmaatregel werd ingevoerd, dit in tegenstelling tot New York (Hopkins Burke: 1998).

Hogere officieren hadden New York bezocht en Bratton en Maple werden allebei uitgenodigd om de Britse korpsen te adviseren. Maar toen ZTP in het Kings Cross gebied in Londen werd geïntroduceerd, was het een kortdurende schoonmaakactie in de omgeving van het spoorwegstation, met als doel het verwijderen van prostituees, drugsgebruikers, daklozen en anderen. In Strathclyde begon de politie een schoonmaakactie tegen straatgeweld en ordeverstoring, maar zij ontkende ten stelligste dat het om ZTP ging toen die term door de media werd gebruikt. Het enige voorbeeld dat enigszins in de buurt kwam van het ZTP-model was in Cleveland waar onder districtschef Ray Mallon pogingen werden gedaan POP en een vorm van Compstat in te voeren (Dennis: 1997). Mallon boekte snel succes met een harde aanpak van een aantal misdrijven, waaronder inbraak en diefstal, trok de aandacht van de media (hij kreeg als bijnaam 'Robocop'), maar raakte binnen zijn korps in diskrediet toen er een disciplinair onderzoek naar hem werd gedaan. Sommigen vonden hem te arrogant en zagen zijn beleid als iets dat een kort succes opleverde om vervolgens alleen maar contraproductief te werken. Critici vinden nog steeds dat ZTP de balans doet doorslaan naar onderdrukking (Hopkins Burke: 1998).

In hun samenvatting van de Britse situatie houden Jones en Newburn (2004: 133-134) vol dat er weinig bewijs is van het overnemen en toepassen van het beleid in de drie onderdelen van het politieke en justitiële systeem die ze hebben onderzocht (particuliere gevangenissen, registratie van zedendelinquenten en ZTP). ZTP had op verschillende plaatsen steeds een andere inhoud, het stuitte op 'cultureel verzet' en het druiste in 'tegen het heersende politiebeleid van het VK'. Ze concluderen dan ook dat in de praktijk, 'ZTP nauwelijks in het VK is toegepast.' Het harde, Amerikaanse beleid was een vorm van neoliberalisme gecombineerd met een fundamenteel en autoritair conservatisme; dat laatste vond in de meeste Europese landen weinig weerklank. In het VK werd het tot op zekere hoogte door Labour overgenomen en toegepast, in het bijzonder met betrekking tot de houding ten opzichte van criminelen en straffen (Tonry: 2004). Jones en Newburn (2004) voegen hieraan

toe dat alleen de ideologie, de ideeën en de retoriek de Atlantische Oceaan overstaken: ZTP had voornamelijk een symbolische functie in een wereld van ‘style, rebranding, spin, soundbites’. Als ZTP in het VK, dat in veel opzichten het dichtst bij de VS kwam, al niet aansloeg, hoe ging het dan in het progressieve en tolerante Nederland? Werd zero tolerance ‘voorzichtig en selectief’ geïntroduceerd, zoals in sommige andere Europese landen (Karstedt: 2004: 25)?

In die tijd dat er in New York interessante ontwikkelingen plaatsvonden waren er ook elders veel belangrijke veranderingen in politiewerk en het justitiële en strafrechtelijke systeem waardoor de retoriek en praktijk van politiewerk in veel landen begint te veranderen. Om dit uit te leggen, moeten we een kort uitstapje maken naar een aantal ontwikkelingen, voornamelijk in de VS en het VK, die fundamentele veranderingen veroorzaakten in de standpunten en technieken van uitvoerders van het justitiële en strafrechtelijke systeem en vooral van de politie.

4. Externe ontwikkelingen bij het politiewerk (en het justitiële systeem).

Het is niet makkelijk een samenvatting te geven van de vele complexe variabelen die invloed hebben gehad op het beleid en de toepassing bij het politiewerk en in het justitiële systeem, maar ik zal a. de ontwikkelingen in twaalf onderwerpen onderverdelen, b. met een zestal thema's en c. met een beschouwing over de problematiek van de politie (en zie Newburn: 2004 & 2005; Morgan en Newburn: 1997; Manning: 1977; Waddington; 1999; Feltes: 1994).

a. Twaalf ontwikkelingen

1. Neoliberalisme. Reagan (VS) en Thatcher (VK) voerden een neoliberaal beleid dat veel belang hechtte aan handel en het kapitalistische systeem, bezuinigen op welvaartssystemen en een hardere aanpak van criminaliteit.

2. Punitieve maatregelen. De ideologie, retoriek en praktijk in de VS bevorderde punitieve maatregelen in de strafrechtelijke en penitentiaire systemen: hardere straffen, strengere regimes ('boot camps' en 'chain gangs') en het vaker opleggen van de doodstraf. Later ontstond elektronisch 'tagging', een avondklok, en 'naming and shaming' praktijken, zoals het publiceren van de verblijfplaats van pedofielen (Tonry: 2004).

3. 'Managerialism'. Een van de pijlers van het neoliberalisme was de gedachte dat privaatondernemingen goed waren, in tegenstelling tot overheidsdiensten; om deze reden werden managementtaken – gebaseerd op competitie en de wens van de consument – overgebracht naar de overheid. Het gevolg voor het politiewerk was aanzienlijk (Leishman et al : 1996). De politieleiding werd **geacht manager** te worden en rekening te houden met efficiency, doelmatigheid, planning, budgetten en doelen; ze werden verantwoordelijk gehouden voor het resultaat. Dit veroorzaakte een nieuwe manier van denken en handelen aan de hand van concepten uit het bedrijfsleven alsmede een golf van reorganisaties. Overheden raakten geobsedeerd door cijfers. Aan de ene kant werd de politieleiding dus in toenemende mate **onder druk gezet om te presteren** op financiële efficiency en operationele doelmatigheid. Aan de andere kant werd door het 'new public management'

(NPM) het belang van de kritische consument benadrukt: de politie moest voortaan rekening houden met de **‘klant’**.

4. Privatisering. Een zeer belangrijke ontwikkeling die invloed had binnen het politieke en justitiële systeem was de uitbreiding van de private sector. Er werken nu grote aantallen geüniformeerd personeel bij particuliere beveiligingsbedrijven, regeringen maken vaker gebruik van particuliere beveiliging, net als sommige politiekorpsen, en er zijn zelfs particuliere gevangenissen geïntroduceerd (eerst in de VS en later in het VK).

Dit geeft aan dat **de staat bereid is delen van het politieke en justitiële systeem uit te besteden, waar de staat voorheen een monopolie had**. Er is geen twijfel over mogelijk dat de opkomst van particuliere veiligheidsdiensten een aanzienlijke bedreiging vormt voor de publieke politie (Jones en Newburn: 1998).

5. Technologie. De ICT-revolutie heeft tijdens de afgelopen twee decennia een enorme invloed gehad op het politiewerk. Ericson en Haggerty (1997) zijn van mening dat dit de politie veranderde in ‘knowledge brokers’ die informatie invoeren in een reeks van bestanden; ze koppelen dit aan de **‘risk society’** (Beck: 1992) waar angst heerst voor gevaar en kwaad en waar bepaalde groepen worden geselecteerd voor toezicht.

6. Internationalisering. Bepaalde vormen van criminaliteit zijn meer internationaal georiënteerd geworden en dit heeft een grote impact op de patronen van criminaliteit, **grensoverschrijdend politiewerk** en het ontstaan van een internationale gemeenschap van ‘criminal justice’ specialisten gekoppeld aan een nieuwe, mondiale bedrijfstak.

(a) De drugshandel is het beste voorbeeld, maar er zijn ook de antiekroof, mensenhandel en -smokkel, illegale handel in alcohol en sigaretten, handel in wapens en nucleaire producten, autodiefstal, pornografie, handel in organen, witwassen, documentvervalsing en internet (cyber)criminaliteit. En nu is er internationaal terrorisme. Dit heeft in veel landen geleid tot extra taken voor de politie; dit is in het bijzonder het geval in Nederland, dat open grenzen heeft via de weg en het spoor, twee strategische transportcentra (de haven van Rotterdam en luchthaven Schiphol) en grote etnische gemeenschappen.

‘Vroeger had politiewerk grotendeels te maken met lokale problemen en mensen hadden een heldere identiteit. Je hoefde de deur niet op slot te doen – meestal om dat er niets te jatten was. Er waren geen Yugo’s die langskwamen voor een kraak. Nu heb je open grenzen, mobiliteit, massaliteit en anonimiteit. De grens is op Schiphol en als het daar mis gaat bij de grenscontrole dan komen ze rechtstreeks naar ons; eigenlijk is er geen grens meer. ... Tegen Donner heb ik gezegd “er is geen controle meer aan de grens, ken je de impact hiervan”?’ (Jelle Kuiper, korpschef Amsterdam-Amstelland).

(b) De politie heeft gereageerd door het vormen van informele en formele structuren en eenheden die **criminaliteit over de grens** moeten bestrijden. De belangrijkste zijn Interpol en sinds kort Europol, maar er is ook lange tijd een ‘Cross Channel Intelligence Conference’ (CCIC) geweest, gestart door vier landen aan het eind van de jaren zestig (VK, Frankrijk, België en Nederland). Er zijn zelfs situaties bekend waarbij agenten over de grens opereerden. Vooral de Amerikaanse Drug Enforcement Agency (DEA) is actief geweest in verschillende landen, waaronder Nederland (Nadelman: 1993).

(c) Dit roept onmiddellijk vragen op over jurisdictie. Op een bepaald niveau is pragmatische samenwerking over de grens mogelijk terwijl op een ander niveau aanzienlijke uitwisseling van informatie mogelijk is over politieke bijeenkomsten op hoog EU-niveau of grootschalige Europese sportevenementen. Een aantal landen heeft liaisonbeambten op gevoelige plaatsen in de wereld, korpsen worden nu gevraagd om agenten te leveren met een vredesbewakende rol (zoals in de Balkan) en te helpen korpsen in ‘transient’ samenlevingen te reorganiseren (Sheptycki: 2000).

(d) Terwijl politiewerk vroeger werd beschouwd als een lokale aangelegenheid is het steeds meer internationaal werkterrein geworden door een groeiende samenwerking en conferenties. Er is ook een **internationale industrie** van consultants, academici, corporaties en regeringsbureaus die modellen voor politiewerk, trainingsprogramma’s, apparatuur en managementmodellen exporteren (Brogden: 2005).

7. Samenwerkingsverbanden: ‘partnerships’ en ‘multilateralization’. De politie heeft zijn monopoliepositie zien veranderen in samenwerkingsverbanden met andere instellingen – met bedrijven en ondernemingen, particuliere beveiligingsbedrijven, scholen, sociale instellingen, geestelijke gezondheidszorg, maatschappelijke groeperingen, enzovoort. Bayley en Shearing (2001) gebruiken de term **multilateralization** om de verschillende lagen van veiligheidsvoorziening aan te geven die de moderne maatschappij karakteriseren; ze verwijzen hiernaar als de ‘governance of security’ of de regie (het bestuur) van de veiligheid. Anderen spreken over ‘plural policing’ (Crawford en Lister: 2005). Naast de particuliere politie kwamen er ook toezichthouders op lager niveau, zoals de stadswachten en surveillanten in Nederland. Het grote voordeel van deze twee innovaties was dat ze goedkoop waren in tijden van bezuinigingen.

8. Criminaliteit en de media. Met name in de VS en het VK hebben de media zaken over criminaliteit en misdaadbestrijding aan de orde gesteld met een populistische ‘law and order’ ondertoon, waarbij werd geroepen om hardere maatregelen en zwaardere sancties. Hierbij richtte men zich vaak op zwakke plekken in het systeem, te lichte straffen, ondoelmatig politiewerk, werd de nadruk gelegd op de positie van het slachtoffer, werden zware criminelen en randgroeperingen gedemoniseerd, werd geroepen om hardere sancties en nieuwe wetgeving. Korpschefs hebben moeten leren omgaan met kritische en opdringerige media.

9. Militarisering. Hoewel er in de afgelopen twintig jaar een substantiële investering in COP is gedaan, die we als bijnaam ‘de zachte kant’ kunnen geven, hebben enkele wetenschappers contrasterende ontwikkelingen vastgelegd aan ‘de harde kant’. Kraska (2001) heeft laten zien dat in de VS een toename is geweest in het aantal speciaal opgeleide en zwaar bewapende paramilitaire eenheden (vaak ‘SWAT’ eenheden genoemd). Bij gewelddadige confrontaties met demonstranten bij internationale bijeenkomsten in Seattle, Genua en Gotenborg hebben de media opnames getoond van politie in gevechtstenu, gebruik makend van traangas, wapenstokken en zwaaiend met vuurwapens. Met name sinds de terroristische aanslagen van 11 september in de VS ligt de nadruk op ‘zware’ veiligheidsmaatregelen. In Nederland is er sinds ‘twee elf’, de moord op Theo van Gogh, ook een verhoogde paraatheid voor terroristische activiteiten.

10. Specialisatie. Veel onderzoek dat naar de politie is gedaan, was gericht op de geüniformeerde agenten tijdens routine surveillance: de basispolitiezorg. De politie heeft echter steeds vaker een laag hierboven met gespecialiseerde eenheden die zich bezighoudt met nieuwe vormen van criminaliteit, ICT ontwikkelingen en nieuwe forensische technieken voor DNA en op de plaats van delict. Er is meer aandacht voor slachtoffers – met betrekking tot huiselijk geweld, minderjarigen en seksueel geweld – en nieuwe criminele gebieden zoals haatmisdrijven, cybermisdrijven, witwaspraktijken enzovoort. Politiewerk is hoogstaander geworden, technischer en geavanceerder – en de expert is steeds vaker een burger. De belangrijkste beslissingen kunnen dan wel onderin de organisatie worden genomen, maar veel wijst erop dat de meeste agenten uit de basispolitiezorg willen en deel uitmaken van een gespecialiseerde eenheid. De primaire processen kunnen in de vergetelheid raken en ontdaan worden van ervaring en talent (Fitzgerald et al: 2002).

11. Schaalvergroting en nationale eenheden. In een aantal landen is politiewerk in de eerste plaats een lokale aangelegenheid. Het werd vaak uitgevoerd in relatief kleine eenheden met sterke binding met de samenleving en een afkeer van nationale eenheden (die echter een onderdeel vormen van gecentraliseerde of federale staten). De afgelopen twee decennia zijn in verschillende landen korpsen samengegaan en/of geregionaliseerd. Vaak gebeurde dit om redenen van ‘schaalvergroting’. In het VK en Nederland worden weer nieuwe fusies verwacht; een lid van ACPO (Association of Chief Police Officers) zei botweg over de Britse politie: ‘Het zal me niet verbazen als we in het jaar 2010 nog maar 10 regio’s hebben’ (Savage: 1998). Dit brengt ons bij het onderwerp van de relatie tussen schaal, territorium en sociale inbedding van de lokale dienstverlening door agenten met een affiniteit met de streek. Ook regeringen pleitten voor nationale eenheden om zware criminaliteit door het hele land en over de landsgrenzen aan te pakken. Deze tendensen werden in een speech verwoord toen de plaatsvervangend chef van de Met in Londen verklaarde dat er grotere eenheden zouden moeten worden gevormd bij de Britse politie en dat, om zware criminaliteit te bestrijden, er expertise en operationele capaciteit beschikbaar zou moeten zijn op nationaal niveau (Blair: 2003).

12. Accountability. Een zeer belangrijke factor bij dit alles is dat politieleidingen meer verantwoording schuldig zijn aan de overheid, de rechtbank, de pers en het publiek voor hun beleid en zelfs voor hun operationele beslissingen (Markham en Punch: 2004). Er is in verschillende landen veel meer openheid en transparantie dan ooit tevoren en politiechefs worden op een aantal vlakken ter verantwoording geroepen. Men kan zelfs zeggen dat politiewerk en verantwoording samengaan om er zeker van te zijn dat de belangrijke en gevoelige taken van de politie volgens de wet worden uitgevoerd in een democratische rechtsstaat (volgens ‘the rule of law’ en ‘due process’: Rose: 1996).

Deze twaalf factoren – **neoliberalisme, punitieve maatregelen, ‘managerialism’, privatisering, technologie, internationalisering, samenwerkingsverbanden (‘partnerships’) en ‘multilateralization’, criminaliteit en de media, militarisering, specialisatie, schaalvergroting (en nationale eenheden) en ‘accountability’ (verantwoording aan derden voor beleid en besluitvorming)** - gecombineerd, hebben de afgelopen twintig jaar een substantiële impact gehad op het politieke en justitiële systeem in het algemeen en politiewerk in het bijzonder.

Ik kan niet tot in detail ingaan op de uitgebreide theoretische verhandelingen die deze veranderingen hebben teweeggebracht maar ik wil toch zes belangrijke thema’s behandelen.

b. Zes thema's

1. Een aantal schrijvers (met name Garland: 1999) heeft, gebruik makend van het werk van Foucault, een model gemaakt van een **'culture of control'** (cultuur van controle), hetgeen inhoudt dat burgers in toenemende mate worden blootgesteld aan verschillende vormen van controle en toezicht.
2. Anderen hebben de aandacht gevestigd op de mate waarin nationale staten **vormen van controle hebben overgelaten aan internationale en supranationale instellingen**, vraagstukken over jurisdictie en verantwoordelijkheid tot gevolg hebbend (Loader: 2004).
3. De zogenaamde **'rational choice theory'** benadrukte de mate waarin criminelen een keuze hebben en 'rationele' keuzes maken als ze misdaden overwegen. Dit heeft gevolgen voor misdaadpreventie, maar ook voor meningen over laakbaarheid en straf.
4. **Situational crime control** werkte aan het thema dat sommige misdaden kunnen worden voorkomen door de fysieke omgeving te veranderen en met behulp van technologie, bijvoorbeeld CCTV (Clarke: 1992).
5. Met name Ericson en Haggerty (1997) hebben **politiewerk in de 'risk' samenleving** geanalyseerd, gebruik makend van vooral Beck (1992), en hebben veranderingen in het politiewerk in relatie tot angst voor risico's en kwaad bekeken, het aanpakken van specifieke 'gevaarlijke' groepen en het gebruik van informatietechnologie in de wetshandhaving (zie ook O'Malley: 2004).
6. Shearing en Johnston (2003) en anderen hebben gewezen op de verschuiving van de politie als hoofdleverancier van veiligheid naar een veelheid aan instellingen die betrokken zijn bij **'governance of security'**. Het politiemonopolie heeft plaats gemaakt voor een reeks samenwerkende, maar soms ook concurrerende instellingen uit de private en publieke sector.

c. De problematiek van de politie

'Ik kan u ervan verzekeren dat elke gelijkenis tussen mijn beleid en wat mijn agenten op straat doen, berust op zuiver toeval' (veelgebruikt, ironisch citaat van voormalige hoofdcommissaris van Rotterdam, Rob Hessing).

Het cruciale probleem van het politiewerk is dat de politie niet in staat is te presteren op dat ene onderdeel waarop dat constant van hen wordt verwacht – het bestrijden van criminaliteit. Er ligt een te grote nadruk op criminaliteitsbestrijding en dit verstoort het ruimere politiemandaat en vervreemdt politiemensen van burgers. Die zijn essentieel bij het leveren van informatie, samenwerking en vertrouwen voor het goed en effectief functioneren van de politie in een democratische samenleving (Loveday: 1996: 98).

De uitgebreide informatie over dit onderwerp kan slechts kort worden behandeld. Het is echter belangrijk vast te stellen dat **de politie alleen niet in staat is een substantiële bijdrage te leveren aan criminaliteitsbestrijding**; Bayley (1994) vat deze gegevens goed samen. In Nederland wordt 'naar schatting ... nog niet één procent van de in ons land

gepleegde misdrijven opgelost' (SMVP: 1995) en in het VK volgt op **slechts één of twee procent van de misdaden een veroordeling** (Cassel's Rapport: 1996: 11). Een te grote nadruk op misdaadbesteding kan het functioneren van de politie daadwerkelijk verstoren en de relatie met de bevolking bederven. Sir Robert Peel, oprichter van de Metropolitan Police in Londen, zei in 1829 dat 'de politie de bevolking is en de bevolking de politie' en dat de politie haar werk zou doen **bij de gratie van het volk** ('policing by consent': Critchley: 1978; Reiner: 2000).

Politiewerk in westerse democratieën bevindt zich in een wankel evenwicht tussen criminaliteitsbestrijding en ordebewaking enerzijds en de rechten, verwachtingen en behoeften van het volk anderzijds. Om haar taken effectief te kunnen uitvoeren is de politie afhankelijk van de steun van het publiek; de politie kan alleen op deze samenwerking met burgers rekenen als zij geloofwaardig en legitiem op hen overkomt (Tyler en Huo: 2002). Het intensief aanpakken van bepaalde misdrijven, of een optreden tegen ordeverstoring, houdt in dat er ook onschuldige mensen bij betrokken worden en dat sommige groeperingen het gevoel kunnen hebben dat ze door de politie worden lastiggevallen (Fitzgerald e.a.: 2002). Om vervreemding van het publiek te voorkomen, zijn beoordelingsvermogen en balans constante vereisten.

Daarnaast is de politie het enige zichtbare instituut dat vierentwintig uur per dag beschikbaar is voor het publiek. Zij trekt altijd hulpvragen aan (Punch en Naylor: 1973; Reiner: 2000). In het begin van de tachtiger jaren heeft Wycoff (1982) onderzoeksresultaten over de VS samengevat:

'ondanks alle inspanningen die hervormers de laatste tientallen jaren hebben geleverd, bleek uit herhaald onderzoek dat de meldingen en behoeften van burgers het politiewerk grotendeels bepalen, dat slechts een klein deel hiervan gerelateerd is aan misdaadbesteding en dat de politie zeer naar eigen oordeel hieraan tegemoet komt' (uit Kelling en Coles 1996: 87).

In werkelijkheid wordt de politie vaak gedwongen tussenkomst te bieden in veel situaties waar ze hulp biedt aan burgers in nood – of ze het leuk vindt of niet. Om deze reden heb ik de politie ooit een '**secret social service**' genoemd (Punch: 1979b).

In de praktijk bevat het politiewerk twee fundamenteel ambivalente kanten. De eerste is gerelateerd aan cultuur en structuur. Ook al bevat het politiewerk veel routinematige, eenvoudige en zelfs saaie taken, toch heerst er een cultuur waarbij misdaadbesteding en actie gezien worden als het echte werk (Manning: 1977). Daarnaast wordt, hoewel politiewerk voornamelijk lokaal plaatsvindt met veel autonomie en discretie voor basispolitiezorg, bij een gevaarlijke of noodsituatie ogenblikkelijk overgegaan op een model van **gecentraliseerde, 'command-and-control'-besluiten** (Punch en Markham: 2000). De tweede gaat om twee verschillende filosofieën dat de politiemacht voornamelijk bedoeld is voor het handhaven van de wet en het bestrijden van criminaliteit of dat zij een ruimer mandaat heeft voor sociale betrokkenheid, misdaadpreventie en dienstverlening.

Samenvattend heeft de politie slechts een marginale invloed op criminaliteit; het overtuigende bewijs hiervoor is uitgebreid beschreven. Toch is dit vaak het belangrijkste criterium waar de politie op wordt beoordeeld. Tegelijkertijd hebben andere ontwikkelingen tot gevolg gehad dat de vraag naar politiediensten exponentieel is toegenomen (zie Cassel's Rapport (1996: 6) over de 'schijnbaar onverzadigbare vraag van het publiek' naar diensten van de politie in het VK). De politie is naar mijn mening een **complex dienstverlenend instituut** met een diffuus mandaat en een groeiend takenpakket waarvan criminaliteitsbestrijding slechts één onderdeel is. Als politiemensen en politici beweren dat

criminaliteitsbestrijding de 'kerntaak', of 'core business', van de politie is, dan lijkt de politie daarin niet erg succesvol te zijn. Dit gegeven is buitengewoon belangrijk als men beweert dat ZTP een 'quick fix' middel is om de criminaliteit te verminderen.

DEEL II

1. De Nederlandse politie en verandering: van ‘alles mag’ naar ‘zero tolerance’

‘Sinds de jaren zestig tot diep in de jaren tachtig heerst er een sfeer van alles moet kunnen. In die situatie paste het gezag van de politie niet. Pas in de jaren negentig vroegen de burgers: kan het gedonder niet eens afgelopen zijn? Maar na tientallen jaren van gedogen en laat maar gaan, kun je dat gezag niet in een week terugverdienen. ... We hebben het laten lopen, omdat er geen vraag naar was ... Er was geen behoefte aan autoriteit’ (Jelle Kuiper, geciteerd in Boin et al 2003: 117).

a. Politie en verandering, vanaf de jaren zeventig.

In 1973 kwam ik voor het eerst met de Nederlandse politie in contact in Rotterdam en Amsterdam; van 1974 tot 1980 was ik betrokken bij onderzoek over de praktijk van het politiewerk in de binnenstad van Amsterdam (Punch:1979a).

- In het midden van de jaren zeventig trof ik het ‘ouderwetse’ politiewerk aan: zeer reactief, met weinig richtingsgevoel en met een afstandelijke, bureaucratische leiding;
- De Nederlandse samenleving had echter op de turbulente jaren zestig gereageerd met een sprong naar links, politici en anderen waren vaak zeer progressief en het beleid was soepel, met name wat betreft drugs en prostitutie (Verbij: 2005). Deze ontspannen progressiviteit drukte zijn stempel op het openbare leven, inclusief de politie. Politieagenten die in de rosse buurt surveilleerden, waren gewend praktijken te negeren die op andere plaatsen op een snelle reactie hadden kunnen rekenen. Deze selectieve toepassing van de wet kan worden beschouwd als een kenmerk van de Nederlandse ‘tolerantie’ (waarover later meer: en zie Brants: 1999);
- De Provobeweging veroorzaakte in de jaren zestig een periode van turbulentie en veranderingen; de progressiviteit had een sterke antiautoritaire, egalitaire en soms anarchistische inslag en deze sociale verschuiving had een traumatisch effect op de politie, die het belangrijkste doelwit werd van de Provobeweging. In 1966 vertrokken de burgemeester en korpschef van Amsterdam naar aanleiding van een kritisch openbaar onderzoek na heftige rellen. Het afbrokkelen van de traditionele autoriteit had ook een grote invloed binnen de politie. Een nieuwe generatie van jonge, kritische officieren zette zich af tegen het oude, bureaucratische systeem. Drie van hen kregen de opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken om de sterkte van korpsen en de organisatie van de politie te onderzoeken, maar grepen deze kans aan om een kritisch rapport te schrijven (*Politie in Verandering*: POS: 1977: zie ook Nordholt en Straver: 1983). Dit pleitte voor een intern democratischer politie en voor een sterkere externe oriëntatie ten opzichte van maatschappelijke veranderingen. De autoriteiten waren hier niet blij mee en probeerden publicatie te voorkomen terwijl de drie ‘angry young men’ op verschillende manieren werden uitgebannen:

‘Politie in Verandering ging grotendeels over de legitimiteit van de politie in de samenleving. Vooral Straver was belangrijk voor de inhoud – samen met

Wiarda, Nordholt en Hans Anderson [Anderson was consultant]. Er was veel weerstand ... in die tijd had je centralisatie van de politie en ook een uitbreiding van en geloof in technologie; er waren destijds weinig mensen die nadachten over de politie en er was geen onderzoek over de politie. Men wilde veranderen alleen wist men niet precies hoe; de bedoeling van “Politie in Verandering” was om terug te gaan naar de essentie, “small is beautiful” enzovoort, gebaseerd op de nieuwe ideologieën in de samenlevingen.’ (Kees van der Vijver, hoogleraar Universiteit Twente);

- Toch zijn later alle drie schrijvers van *Politie in Verandering* - Nordholt, Wiarda en Straver - invloedrijke en prominente korpschefs geworden (in respectievelijk Amsterdam, Utrecht en Haarlem). De rebellen van de jaren zeventig werden de nieuwe gevestigde orde;
- Dit rapport en het driemanschap dat het schreef, zijn van cruciale betekenis. De roep om hervorming kwam nu van professionals binnen de organisatie zelf. Het werd niet veroorzaakt door een schandaal (Sherman:1978), maar door een krachtige, interne behoefte aan verandering. Dit rapport is jarenlang een soort leidmotief voor politiewerk in Nederland geweest en gaf het een sterk ‘sociaal’ karakter, gekoppeld aan maatschappelijke veranderingen, interne democratie en de wensen van het publiek;

‘De revisionisten wilden het isolement van de politie – “gevangen” in een eigen denkwereld, oordeelde de POS - doorbreken en opnieuw het vertrouwen winnen van de bevolking. ... Hierbij speelt een belangrijk rol dat deze visie aansloot op de bestuurlijke preferentie voor een lokale, “vriendelijke” en maatschappelijke ingebedde politie’ (Boin et al 2003: 43-44).

Toen ik in 1995 in Amsterdam Jelle Kuiper (toen commissaris) interviewde, verklaarde hij zelfs dat hij nog steeds betrokken was bij het implementeren van *Politie in Verandering*. Nordholt was in die tijd zijn baas en hij werd later Nordholts opvolger; tot zijn pensioen in 2004 bleef hij een discipel van ‘*Politie in Verandering*’;

- Vanaf die tijd vond er een serie experimenten en geplande veranderingen plaats. Er werden in verschillende korpsen, waaronder Lelystad, pogingen gedaan om ‘team policing’, met minimale specialisatieverschillen, op te zetten en in Haarlem was de eerste serieuze poging om met wijkteams te starten (met Straver aan het hoofd). Deze pogingen werden gestimuleerd door de afdeling Onderzoek en Ontwikkeling (O&O) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De projecten behelsden research en evaluatie van de praktijk (‘action research’), zodat in een aantal rapporten de veranderingsprocessen werden geanalyseerd en aanbevelingen werden gedaan. Deze waren zowel gericht op interne als externe veranderingen; interne inspanningen werden gekoppeld aan betere communicatie, minder hiërarchie, decentralisatie en waren gericht op het oplossen van problemen; externe inspanningen waren gericht op het verbeteren van de relatie met het publiek, het aannemen van een servicegerichte mentaliteit en het zich concentreren op maatschappelijke problemen.

‘Toen ik in 1975 naar O&O ging, was er bijna niets gepubliceerd over de politie en er was nog geen brede steun voor verandering. Wel was er steun voor onderzoek en wij ondervonden geen tegenwerking. Het gevoel

overheerste dat je iets zou kunnen bereiken met onderzoek, alleen niemand wist precies wat. ... De leiding van het Departement wilde wel onderzoek, maar Binnenlandse Zaken wilde weinig inhoudelijk beleid ontwikkelen en was meer bezig met randvoorwaarden. ... Ik denk niet echt dat O&O een directe invloed had. Het was meer een binnenbeweging en meer gebaseerd op persoonlijke coalities; Wim [Broer], Ries [Straver] en ik doceerden op de Academie [NPA] en de boodschap ging via het onderwijs. Het ging vooral over de maatschappelijke positie van de politie: hoe maak je hun acceptatie groter en hoe kun je je richten op wat burgers willen?' Kees van der Vijver, hoogleraar Universiteit Twente);

- De ideeën van het publiek werden ook onderzocht; hun mening was duidelijk – zij gaven de voorkeur aan toegankelijke, herkenbare en betrokken agenten die bekend waren met de wijk en die hun problemen serieus namen (Van der Vijver en Schreuder:1983). Ze waren in het algemeen voorstander van wijkagenten, voelden zich veiliger en wilden meer aanwezigheid van politie in de wijk, te voet of op de fiets. De rapporten zijn ook open over weerstand en zelfs mislukkingen binnen de politie; sommige veranderingsprojecten moesten worden gestaakt (Broer: 1982);
- Twee hoofdpersonen bij O&O waren de academisch geschoolde politiefunctionarissen Broer en Van der Vijver. Zij implementeerden later het ontwikkelde wijkpolitiemodel in Amsterdam. Van der Vijver werd uiteindelijk benoemd tot directeur van de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (SMVP) en de SMVP werd op zijn beurt invloedrijk bij het bevorderen van veranderingen. Van der Vijver is tegenwoordig hoogleraar Politiestudies aan de Universiteit Twente en houdt zich nog steeds bezig met het opzetten van projecten en het doen van research naar politiewerk. De SMVP werd in 1986 opgezet en drong aan op het benadrukken van sociale veiligheid, toenemende sociale zelfredzaamheid, het herinvoeren van zichtbare controleurs (in trams, scholen en op straat) en het informeren van het publiek over veiligheid en preventie. Door middel van conferenties, projecten, onderzoek, publicaties en publiciteit kwamen twee thema's sterk naar voren. Ten eerste, de noodzaak om continu aandacht te hebben voor de relatie tussen de politie en de maatschappij en, ten tweede, het belang van een integraal veiligheidsbeleid dat door Binnenlandse Zaken gestimuleerd werd (en vervolgens door de SMVP: SMVP: 2004 a). Veiligheid was een taak die met anderen gedeeld moest worden en die niet enkel de verantwoordelijkheid van de politie kon zijn (duidelijk een voorloper van 'community safety' en "plural policing" elders; Crawford en Lister: 2005):

'Op een gegeven moment zag je in het onderwijs dat het over de samenleving ging of over de organisatie, maar zelden over het werk. Dus wilden wij de concepten praktisch maken voor de korpsen. Ik denk dat sociale zelfredzaamheid goed is overgenomen; en het rapport "Toekomst Gezocht" had ook een behoorlijke impact. En ons accent op integraal veiligheidsbeleid is echt Nederlands en wordt breed gedragen. Je merkt wel met sociale zelfredzaamheid en andere voorbeelden dat het je heel veel tijd kost en dat men gaat afzakken als je ermee stopt'. (Kees van der Vijver, hoogleraar Universiteit Twente)

Broer ging naar Haarlem waar hij ging samenwerken met Straver.

Samenvattend heeft er sinds het begin van de tachtiger jaren een constante vernieuwing plaatsgevonden, waarbij een paar prominente personen zeer invloedrijk zijn gebleken en waarbij een substantiële investering is gedaan in een sociaal bewuste, lokaal georiënteerde politie met een externe blik op de maatschappij.

- Veel concepten voor verandering kwamen uit de VS en in mindere mate het VK.

‘Wij kijken vooral naar de VS. In 1975 was men bezig met de eerste automatisering, bijvoorbeeld de assistentiesurveillance die zoveel minuten moest duren en computermodellen die moesten voorspellen hoeveel agenten er nodig waren. Wij leunden direct op het werk van Chaiken en ook op de President’s Commission [1967]. Met betrekking tot community oriented policing hadden wij veel meer een eigen invulling. Bij ons ging het meer over legitimiteit dan bij de Amerikanen’ (Kees van der Vijver, hoogleraar Universiteit Twente)

- Veel was gebaseerd op ‘COP’ en ‘POP’ evenals ‘team policing’ (COP staat voor ‘community oriented policing’ en POP voor ‘problem oriented policing’, Goldstein 1979). Het werk van John Angell (1971) was zeer invloedrijk: ‘Toen ontdekten wij John Angell uit de VS; hij heeft enorme invloed gehad. Toen wij zijn werk lazen was dat een aha-erlebnis. Hij had het over hoe je de politie moest integreren naar binnen en naar buiten toe’ (Kees van der Vijver). Mensen maakten ook gebruik van de onderzoekservaringen van de ‘Police Foundation’ in Washington D.C., officieren en beleidsmakers woonden conferenties in de Verenigde Staten bij, spraken met experts op het gebied van veranderingen bij de politie en sommige van hen werden vervolgens uitgenodigd om naar Nederland te komen.
- Zo heb ik in 1980 een conferentie voor mijn universiteit (Nijenrode) georganiseerd, in samenwerking met het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie, en heb ik vooraanstaande Amerikaanse politiewetenschappers uitgenodigd – Sherman, Bayley, Reiss, Kelling, Wycoff, Manning, Van Maanen en Bittner (Goldstein kon niet komen). Er waren ook academici uit het VK, waaronder Reiner, Rock en Holdaway en de Nederlandse afvaardiging bestond o.a. uit Nordholt, Straver, Fijnaut, Broer en Van der Vijver (Punch: 1983). Na afloop bestond onder de Nederlandse deelnemers het gevoel dat Amerikaans onderzoek had uitgewezen dat ‘niets helpt’ (zoals in het bekende Kansas City onderzoek: Kelling e.a. 1977).

b. Nederland, “tolerantie” en een alternatief paradigma.

Nadenkend over die tijd zou ik zeggen dat de belangrijkste personen ongetwijfeld ideeën en technieken hebben ontleend aan de Amerikaanse situatie, maar dat ze het een duidelijk Nederlands tintje hebben gegeven door een grote sociale en democratische component toe te voegen. De Nederlandse samenleving was toen namelijk heel anders dan de Amerikaanse: redelijk stabiel en welvarend, met een laag aantal geweldsmisdrijven, het was een verzorgingsstaat en er waren weinig raciale problemen.

In feite begon men het Nederlandse politieke en justitiële systeem te zien als een **alternatief model** voor het Amerikaanse en het Britse. In zijn leerzame analyse van het Nederlandse gevangeniswezen en praktijk, toonde Downes (1988) aan dat de rechterlijke macht een professionele kijk had op rehabilitatie en geloof hechtte aan lage straffen. Vergeleken met de VS en het VK werden minder mensen veroordeeld tot gevangenisstraffen en de meeste

gevangenis hadden geen punitief regime: in 1972 zaten er minder dan 3.000 mensen in de gevangenis en duurde de gemiddelde straf tien weken (Punch: 1979a). In de vroege jaren zeventig ging het aantal gevangenen in Nederland zelfs *omlaag*; in 1975 was de gevangenispopulatie (de dagelijkse gemiddelde ratio per 100.000 inwoners) ongeveer *vier keer minder* dan in Engeland en Wales waar de gevangenispopulatie al twintig jaar lang scherp omhoog ging (Downes: 1988: 7).

Dit progressieve paradigma in het politieke en justitiële systeem – het ‘minst inhumane van Europa’ (Bianchi: 1975: 1) – werd door buitenstaanders beschouwd als een afspiegeling van de vermeende, algemeen heersende Nederlandse tolerantie. Het valt buiten de strekking van dit paper om dit concept uitgebreid te bespreken, maar ik noem hier drie uitgangspunten.

Ten eerste is er een aantal progressieve democratieën - zoals Canada, Nieuw Zeeland en de Scandinavische landen - dat, net als Nederland, een vrij progressief en humaan beleid voert met betrekking tot sociale kwesties. En, zoals Downes aantoont, maakten structurele en culturele kenmerken van de Nederlandse rechterlijke macht het mogelijk een collectieve stijl te gebruiken waarbij vrijheidsstraffen werden gecombineerd met rehabilitatie. Dit was **een oprecht progressief standpunt**, gebaseerd op adviezen van experts en op weloverwogen en gemeenschappelijke professionele overtuigingen. De meeste korpschefs, gevangenisdirecteuren en politici stonden hier zelfs achter; ook de politiebonden, in Amerika meestal reactionaire bolwerken met veel weerstand tegen veranderingen, waren progressief; ze verwelkomden veranderingen en steunden ‘verlichte’ ideeën.

Voor mijn gevoel waren de Nederlanders in de jaren zeventig en tachtig zeer met zichzelf ingenomen en hadden ze het gevoel dat ze het goed deden; dat ze wat betreft het politieke en justitiële systeem lijnrecht tegenover de VS stonden. De Amerikanen hadden vaak goede ideeën, waardevolle expertise en voerden interessante experimenten uit: deze konden worden overgenomen. Maar wie bij zijn volle verstand was, had geen bewondering voor hun politieke en justitiële systeem. In de VS werden nog steeds mensen ter dood veroordeeld, rellen in steden bruut neergeslagen, werden veel gevangenen doodgeschoten tijdens de gevangenisopstand in Attica en werd de politie vaak als wreed, bevooroordeeld en corrupt beschouwd. Bepaalde aspecten van de Amerikaanse samenleving en het strafrecht vormden toen zeker **een negatief referentiepunt**.

Ten tweede spreken Nederlanders over het gedoogbeleid, oftewel een oogje dichtknijpen, wat een meer pragmatische, opportunistische variant is van ‘tolerantie’. Het is eerder een kwestie van toelaten – of zelfs problemen proberen te negeren; Brants (1999) spreekt over ‘regulated tolerance’. Het ging hier duidelijk om een socialere maatschappij dan de VS en, later, het VK, maar er kon misbruik van worden gemaakt, wat later politieke debatten zou veroorzaken als ware het een ‘zachte’ maatschappij. Er was oprechte tolerantie die een bron was voor experimenten, innovatie en alternatieve modellen; er was echter ook misbruik van tolerantie alsmede onwil om ‘progressieve’ praktijken te veroordelen (de zoon van de minister van WVC vertelde zelfs op de radio wat de prijzen van softdrugs waren!). Deze trendy progressiviteit werd ook aangeduid met de zin ‘alles mag’ in de trant van ‘alles moet kunnen’ (Verbij: 2005).

Ten derde kan gedogen een vorm zijn van geen beslissing willen nemen, het vermijden van pijnlijke keuzes en het rationaliseren van problemen afschuiven – problemen die iemand anders later weer zou tegenkomen. Zo is er toenemende kritiek op nalatigheid van de overheid bij het naleven van richtlijnen omtrent risico's in ondernemingen, waardoor een aantal rampen zou zijn veroorzaakt (met name in Enschede en Volendam; Pakes: 2004).

Toen ik in de jaren zeventig onderzoek deed in de binnenstad van Amsterdam, leek het alsof alles verboden was maar toch werd getolereerd. Een gunstige interpretatie is dat deze houding onder bepaalde omstandigheden bevorderlijk was voor stabiliteit en harmonie en niet leidde tot morele hetzes tegen afwijkend gedrag ('moral panics'). Tegenwoordig liggen het gedogen en de tolerantie van de jaren zeventig en tachtig onder vuur, maar misschien moeten we niet vergeten dat de pragmatische tolerantie van de Amsterdamse bestuurders in die periode tegenover prostitutie zijn weerspiegeling vindt in uitspraken van de burgervaders van de stad in 1413! (Brants: 1999).

Men zou dus kunnen zeggen dat het systeem verlicht was, dat er een grote mate van consensus bestond en dat politici, beleidsmakers en uitvoerders van het politieke en justitiële systeem in veel opzichten op een fundamenteel andere manier werkten dan in de VS. De oorzaak hiervan kan liggen in een combinatie van pragmatisme, opportunisme en onverschilligheid, maar ook in principes en overtuigingen. Het had echter aanzienlijke gevolgen voor beleid en praktijk van het politieke en justitiële systeem en voor het politiewerk (SMVP: 2004b).

Er gingen echter stemmen op die dat paradigma aanvochten. Al in het midden van de jaren zeventig, ten tijde van mijn onderzoek in Amsterdam, werd duidelijk dat het politiewerk in de binnenstad door twee fenomenen werd gedomineerd: buitenlanders en mensen die niet in Nederland waren geboren, en daarnaast drugs. Vanaf het begin van de jaren zeventig nam het aantal misdaden toe: het verviervoudigde zelfs tussen 1970 en 1983. Het grootste deel hiervan waren diefstallen maar er was ook een toename in geweldsmisdrijven en drugsgerelateerde misdrijven. Het politieke en justitiële systeem kwam onder grote druk te staan. In een beleidsdocument uit 1985 wordt bijvoorbeeld geschreven over de 'noodzaak het aantal cellen drastisch uit te breiden' tegen het eind van 1990 (*Samenleving en Criminaliteit*, 1985). Kort gezegd, werd het land het middelpunt van de Europese drugshandel; er kwamen veel immigranten uit anderstalige en niet-christelijke landen, vooral Turkije en Marokko; bepaalde takken van de criminaliteit werden gedomineerd door georganiseerde bendes en er was toenemende druk van andere leden van de Europese Unie om het beleid aan te scherpen. Het opengaan van de grenzen door het verdrag van Schengen vergemakkelijkte het reisverkeer en de val van de Sovjet Unie bracht nieuwe gevaren uit het oosten met zich mee. Terugblikkend kan men zien dat de Nederlandse politie zich begin jaren negentig op een kruising bevond. Onderzoek dat in 1994-1995 werd uitgevoerd voor de SMVP, beschreven in het rapport *Toekomst Gezocht* (SMVP: 1995; Engelse versie *Searching for a Future*, Punch, Van der Vijver en Van Dijk: 1998) toont aan dat de nieuwe generatie van de jaren zeventig nu chef was, maar ze waren snel op een zijspoor gezet of gingen met pensioen (Punch: 1997 & 2003a). Veel problemen die al lang ondergronds speelden, werden nu in toenemende mate zichtbaar, maar de meeste debatten werden nog gevoerd binnen het paradigma van een sociale politie waarbij veel werd overgelaten aan wijkteams en gebiedsgebonden politiewerk. In de meer dan veertig interviews die ik heb afgenomen in 1994 en 1995, was er nog geen sprake van een nieuw, harder beleid, hoewel er bezorgdheid was over de toenemende zwaarte van het politiewerk en onzekerheid over de toekomst.

De politie had veel energie gestoken in twee ontwikkelingen.

Ten eerste was er in 1994 een grote reorganisatie die de landelijke en gemeentelijke korpsen samenbracht in 25 nieuwe regionale korpsen met één centraal, ondersteunend korps (KLPD). Ten tweede was er de IRT affaire waarbij een Interregionaal Recherche Team dubieuze methoden had gebruikt bij het bestrijden van de georganiseerde misdaad; dit leidde tot een parlementaire enquête, veel negatieve publiciteit en, voornamelijk ten gevolge van geruzie onder de korpschefs, tot smetten op het blazoen van een deel van de politietop (Boin et al: 2002).

Door dit schandaal (Punch: 2003a) rezen vragen over de politieleiding, dubieuze werkmethoden, interne besturing en moeizame relaties met het Openbaar Ministerie (OM). In de media werd een steeds somberder beeld geschetst van het politieke en justitiële systeem, waarbij de nadruk werd gelegd op ontsnappingen uit de gevangenis, vrijspraak van verdachten door vormfouten en grote aantallen gevangenen die naar huis werden gestuurd door het cellentekort ('heenzzendingen': SMVP: 1995). Bovenal leek men de richting en wilskracht even kwijt te zijn.

Toen in 1994-1995 voor het SMVP project over de toekomst van het politiewerk interviews en besprekingen werden gehouden met politieofficieren, bestuurders, vakbondsmensen, beleidsmakers en anderen, kwam het beeld naar voren van een ietwat gedeukt, ongeïnspireerd apparaat dat energie en richting nodig had. Sommigen vonden dat de 'affaires' niet het echte verhaal waren, dat ze beperkt bleven tot de Randstad en een paar korpschefs, en dat de symptomen ernstiger waren en aanwijzingen vormden voor een algehele malaise.

'Wel is er een breed gedeelde mening dat het imago van politie en justitie een geduchte knauw heeft gekregen. Velen hebben het gevoel dat het vak is beschadigd en de relatie met de omgeving verslechterd. Wanneer men echter verder ingaat op de problemen, blijken de affaires slechts een relatief beperkte rol te spelen. Er zijn veel breder gedeelde en veel fundamenteelere gevoelens dat de rechtshandhaving op dit moment niet naar behoren functioneert. Men verwijst daarbij naar het weinig spirituele karakter van de politie op dit moment. De humor is verdwenen, er worden geen moppen meer getapt. Er is sprake van gevoelens van angst en onmacht. De politie straalt onvoldoende uit, ook geen geloof meer in het eigen kunnen. De organisatie is roerloos, mist de aansluiting. Er is sprake van vermoeidheid. De reorganisatie heeft geweldig veel energie opgeslokt; de organisatie is noodgedwongen teveel naar binnen gekeerd geweest. Niet nog een reorganisatie, zo verzuchten velen. Men moet ons nu in de gelegenheid stellen om te oogsten, om de vruchten van al die inspanningen te plukken. De politie heeft zich noodgedwongen een aantal jaren vooral met zichzelf bezig moeten houden; het wordt nu tijd om weer alle aandacht aan het werk te schenken, aan de omgeving. ...

Paradigma's

Door de omvang en de complexiteit van de verwachtingen en door de sterk gewijzigde omstandigheden is de politie zoekend op het terrein van de inhoud van haar werk. Naar haar rol en naar haar taken. Er bestaat een breed gedragen gevoel dat de oude paradigma's bankroet zijn, dat de traditionele aanpak niet meer voldoet. Strafrecht heeft wellicht ooit gewerkt, maar het is zeer de vraag of dat heden ten dage nog steeds geldt. Er is behoefte aan nieuwe paradigma's en dat betekent dat het hoog tijd is om naar fundamentele vernieuwing te streven. Wat ontbreekt, is een gezamenlijke hoofdrichting; welke kant gaan we met z'n allen op? Wat is de plaats van de politie te midden van de andere maatschappelijke partners? Wat is nu precies de rol van de politie? Er wordt te weinig aandacht besteed aan dergelijke fundamentele discussies. Pas als je dat weet heb je houvast voor het antwoord op de vraag wat je precies moet gaan doen.' (citaat uit de tekst van het SMVP rapport "Toekomst Gezocht": 1995: 23-24).

Sommige meningen waren optimistischer, maar delen van het materiaal geven een gevoel van vermoeidheid weer, van verlies van richtingsgevoel, zelfs van onmacht. De aanbevelingen waren gericht op een sterkere oriëntatie op de omgeving, meer professionaliteit, meer samenwerking op lokaal niveau, investering in primaire processen, meer macht voor de mensen aan de basis van de organisatie en zich richten op de toekomst. Maar tegelijkertijd was er een breder maatschappelijk debat gaande over de tekorten van het politieke en justitiële systeem en over tolerantie, dat in de jaren negentig steeds scherper werd en dat zijn hoogtepunt bereikte in het begin van deze eeuw toen het land politiek gezien een verschuiving naar rechts maakte (vooral met de opkomst van de populistische politicus Pim Fortuyn; Pakes: 2004; Wansink: 2004). Het gevoel heerste dat de mensen die van oudsher waren geassocieerd met gezag dat nu hadden verloren, dat gedogen te ver was doorgevoerd en dat daardoor het aanpakken van problemen op de lange baan was geschoven, wat er uiteindelijk in had geresulteerd dat de politie te ‘zacht’ was geworden (SMVP: 2000 & 2004a; Hoogenboom en Vlek: 2002). In het midden van de jaren negentig wordt duidelijk dat de Nederlandse politie zoekende is.

2. Zero tolerance policing en Nederland

Eerder heb ik het al gewaagd vast te stellen dat de Nederlandse politie aanzienlijk had geïnvesteerd in COP, gebruik had gemaakt van Amerikaanse ideeën en ervaringen, maar weinig affiniteit had met de punitieve kant van het Amerikaanse politieke en justitiële systeem (Punch, Van de Vijver en Zoomer: 2002). Naar aanleiding van *Toekomst Gezocht* (SMVP) was ik enige tijd aanwezig bij de politie in Utrecht, waar een poging werd gedaan een versie van ZTP in te voeren; de districtschef van de binnenstad was op een studiereis naar de VS geweest, samen met een groep Nederlandse politiemensen, burgemeesters en rechters. Een aantal onderdelen van ZTP werd ook door andere korpsen, waaronder Amsterdam, overgenomen.

Hierna ga ik na in hoeverre de invoering van ZTP bij de Nederlandse politie plaatsvond. Ik wil in het kort een beeld schetsen van Utrecht en Amsterdam, twee aanvullende interviews (met de burgemeester van Rotterdam en een raadslid van Amsterdam) gebruiken om de omwenteling van de laatste jaren omtrent het denken over criminaliteit en veiligheid te illustreren, en dan dit materiaal bestuderen met betrekking tot de kernvragen van Newburn en Sparks (zie Deel III, (vii)). Wat zegt dit ons over een specifiek Nederlandse filosofie over politiewerk, over mogelijke overeenstemming binnen het politieke en justitiële systeem en over de dynamiek van innovatie in het Nederlandse politiewerk en over mogelijke ontwikkelingen in de toekomst? Deze analyse is gebaseerd op documentairegegevens en een beperkt aantal interviews met Nederlandse korpschefs en specialisten in het politieke en justitiële systeem.

- a. De Utrechtse binnenstad en Hoog Catharijne
- b. De Amsterdamse binnenstad en een nieuwe benadering
- c. De ‘omwenteling’ van het laatste decennium

a. De Utrechtse binnenstad en Hoog Catharijne

In 1995 was Piet Deelman chef van het binnenstadsdistrict van Utrecht. Hij had een bezoek gebracht aan de VS en was in New York geweest. Hij was enthousiast over bepaalde aspecten van ZTP. Ik zal proberen de situatie in Utrecht en de rol van ZTP te schetsen (Punch en Edelbroek: 1997; Van den Bergh, Beekwilder en Punch: 1998).

De binnenstad van Utrecht wordt in tweeën gedeeld door spoorlijnen en het Centraal Station (CS). Eind jaren zestig werd een winkelcentrum om het station heen gebouwd dat de twee delen van de binnenstad verbond (Hoog Catharijne [HC] werd in 1971 geopend). Om de toegang tot CS te garanderen, moest het complex dag en nacht open zijn. Het werd al snel een toevluchtsoord voor dak- en thuislozen die er onderdak voor de nacht vonden; met betrekking tot de moderne ideeën over situatiegebonden misdaadbestrijding was het een architectonische ramp. Lange gangen met winkels en veel hoeken en gangen boden onderdak aan groepen dak- en thuislozen die er de nacht doorbrachten, sliepen, dronken, drugs gebruikten en hun behoeften deden.

Het publiek vond HC vies en onveilig; voor winkeleigenaren was het vervelend als er 20-30 thuislozen voor hun winkel zaten of als ze het afval van de vorige nacht moesten opruimen; vrouwelijk personeel dat 's avonds werkte en naar de parkeergarage moest gaan, voelde zich onveilig en werd soms begeleid door particuliere bewakers. Sommige eigenaren zeiden dat ze HC zouden verlaten vanwege het gebrek aan veiligheid en de vereniging van winkeleigenaren oefende druk uit voor meer controle in het complex.

De Burgemeester van Utrecht, Ivo Opstelten, was vastbesloten iets aan deze situatie te doen; in het stads driehoeksoverleg verklaarde Opstelten dat hij het 'probleem' van HC opgelost wilde zien; na jaren van gedogen werd er opeens krachtige taal geuit!

Deelman en zijn staf bespraken het probleem (en ik was bij enkele van deze vergaderingen betrokken). Deelman was bekend met ZTP en wilde graag een vorm van ZTP gebruiken. Verscheidene mensen hadden over 'broken windows' en ZTP gelezen, en ze waren vastbesloten om het probleem grondig aan te pakken. Echter, het schoonvegen met gebruik van ZTP zou alleen maar een verspreiding van het probleem naar elders tot gevolg hebben.

De discussie leidde tot de volgende initiatieven. Er zou een speciale eenheid voor HC worden opgezet; de samenwerking met particuliere bewaking en de spoorwegpolitie, die ook in het gebied opereerden, zou worden verbeterd en fysieke gelegenheden voor criminaliteit zouden worden afgesloten. Er zou ook een platform worden opgezet met vertegenwoordigers van alle partijen die te maken hadden met HC en de directe omgeving.

Wat betreft ZTP werden Deelman en zijn MT beïnvloed door twee overwegingen. Een ervan was dat de zwaarwegendheid van een vergrijp gerelateerd was aan tijd en plaats. Urineren in de ondergrondse toegangswegen woog minder zwaar dan op een drukke dag voor een winkel urineren. Dit leverde een matrix voor HC op waar enkele vormen van gedrag (stelen, bedreigen, handel in drugs etc.) zouden worden onderworpen aan 'zero tolerance'; tegen bepaalde vergrijpen zou onmiddellijk worden opgetreden. Andere praktijken zouden 's nachts worden getolereerd als de winkels gesloten waren en de dak- en thuislozen het complex overnamen omdat ze nergens anders heen konden. 's Nachts vormde HC voor groepen van soms 30-40 mensen een ontmoetingsplaats om te drinken, drugs te gebruiken en te slapen.

De tweede overweging was dat de 'street people' uit verschillende soorten mensen bestonden – we onderscheidden de 'have nots', 'can nots' en 'will nots' (van Kelling en Coles: 1996). Een centraal thema in de benadering uit New York was dat er armen, thuislozen en zieken zijn ('have nots' en 'can nots'), maar dat er ook mensen op straat zijn uit eigen keuze of met

criminele bedoelingen ('will nots'). Deze laatsten gebruikten de dak- en thuislozen om ordeverstoring en crimineel gedrag te camoufleren. In grote Amerikaanse steden kan dit idee kloppen, hoewel het gevaar bestaat dat alle dak- en thuislozen over één kam worden geschoren en als potentieel gevaarlijk worden beschouwd.

In Utrecht bestond de groep uit de meest kansloze mensen die men zich kon voorstellen. Het waren voornamelijk 'have nots' en 'can nots' – daklozen, mensen met een psychiatrische aandoening, drugsverslaafden en alcoholisten, jongeren die van huis waren weggelopen, uitgeprocedeerde asielzoekers die op de vlucht waren voor uitzetting en mensen met meervoudige problematiek (dakloos, een psychiatrische aandoening en verslaafd aan drugs of drank). Sommige stalen en sommigen stelden zich dreigend op, maar in het algemeen waren ze niet crimineel. Om hen heen hingen groepjes dealers en anderen die ongetwijfeld wel criminelen waren.

ZTP werd dus gebruikt als onderdeel van een goeddoordachte strategie die onderscheid maakte tussen verschillende categorieën overtredingen en de context waarin zij plaatsvonden. De nieuwe politie-eenheid leerde al snel alle 'vaste klanten' kennen en zij konden makkelijk de dieven, zakkenrollers en dealers herkennen. Maar elke agent die betrokken was bij het project was ervan overtuigd dat de meerderheid van deze mensen **hulp nodig had** – ze zeiden letterlijk dat wat zij zagen verontrustend en onmenselijk was en schreeuwde om aandacht.

Dit gaf aanleiding tot het voeren van onderhandelingen met vertegenwoordigers van de gemeenteraad en sociale en medische diensten, kerken en liefdadigheidsinstellingen, bewakers en de eigenaren van HC.

In Utrecht was de chef naar Amerika geweest en was aangestoken door het idee van ZTP, er was ook een moderne, 'no-nonsense' burgemeester (die later burgemeester van Rotterdam werd: zie beneden). Maar in de praktijk werd duidelijk dat een harde aanpak het 'probleem' van de dak- en thuislozen in HC niet zou oplossen; ze konden nergens heen en niemand wilde hen in hun buurt hebben. Het antwoord was een combinatie van ZTP, community oriented policing en problem oriented policing (COP en POP). Dit werd deels gedaan omdat het beter binnen de Nederlandse tradities past dan een onverdunde vorm van ZTP en deels omdat de samenstelling van de groep dak- en thuislozen anders was dan in Amerika. Als er relatief veel steun is in een geavanceerde verzorgingsstaat dan zijn er veel betere voorzieningen voor thuislozen en hulpbehoevenden dan in grote delen van de VS. Het is best mogelijk dat er 'will nots' zijn onder de dak- en thuislozen in de VS die potentieel gevaarlijk en crimineel zijn. Het kan ook zo zijn dat een deel van de zwervers in HC crimineel en dreigend gedrag vertoonde. Maar in Nederland zijn de meeste dak- en thuislozen serieuze probleemgevallen aan de onderkant van de maatschappelijke ladder, waar niemand echt iets mee te maken wil hebben (behalve kerken, liefdadigheidsinstellingen, vrijwilligers en radicale maatschappelijk werkers die directe en basale hulp bieden op straat). Het zijn niet zozeer de 'bad' maar meer de kwetsbare en behoeftige 'sad and mad' die door de mazen van het net van de verzorgingsstaat zijn geglipt. Ze mogen dan hinderlijk en afstotelijk zijn, gevaarlijk en crimineel zijn ze meestal niet.

b. De Amsterdamse binnenstad en een nieuwe benadering

Kort gezegd, had de Amsterdamse politie besloten om van de binnenstad één politiedistrict te maken, waarin ordehandhaving zou worden toegespitst op de specifieke problematiek in dit gebied (Zoomer: 2000). De binnenstad bevat kantoren en winkels, veel uitgaansgelegenheden, heeft een grote diversiteit qua bewoners en dan is er natuurlijk de rosse buurt met zijn seksindustrie, bars en disco's. Het centrum trekt ook duizenden mensen aan tijdens speciale evenementen en vormt het hart van hotels, musea en toerisme. Van

oudsher werd dit gebied geassocieerd met straatcriminaliteit, het dealen van drugs en overlast. De georganiseerde misdaad speelde ook een belangrijke rol in bepaalde delen van de binnenstad (Huisman e .a: 2003; Punch: 2003). Er heerste vaak een plezierige sfeer met al die duizenden mensen die zich probleemloos vermaakten. Maar de vele jongeren die midden in de nacht uit clubs en disco's kwamen, veroorzaakten soms lawaai, gebruikten geweld, beschadigden gebouwen en openbaar vervoer, urineerden in het openbaar enzovoort.

Ordehandhaving was in dit gebied derhalve moeilijk. Om te voorkomen dat de politie te sterk (of juist niet) reageerde op incidenten, moesten de agenten voortdurend proberen de omstandigheden juist te beoordelen. Bovendien kwamen er veel vormen van overlast voor, die met ZTP elders krachtig waren aangepakt. Verder was de nieuwe aanpak een experiment op het gebied van sociale controle. Uiteraard vond ik dit bijzonder interessant, omdat ik hier zo'n twintig jaar terug – toen 'alles kon' - onderzoek had gedaan. De buitenlandse beschouwer van het Amsterdamse straatleven zou dan bijvoorbeeld aan een ongelovig gehoor hebben gerapporteerd dat het tot de constitutionele rechten van Amsterdammers behoort om zonder licht en zonder (werkende) remmen te fietsen, dat het verkeer rood licht mag negeren en dat het is toegestaan om straten en grachten als openbaar toilet te gebruiken. Dat bovendien elke poging om hen daarop aan te spreken zou leiden tot verbaal of sterker nog, fysiek geweld en dat de politie rondloopt en er niets aan doet.

Toen ik zitting nam in een begeleidingscommissie voor een onderzoeksproject in de binnenstad, was het klip en klaar dat de Amsterdamse politie de ZTP theorie had omarmd en vastbesloten was om meer controle op het gebied uit te oefenen (Van Swaaningen: 1998; van Stokkom: 2005). In Nederlandse kranten waren in 1997 en 1998 artikelen over ZTP in de VS en het VK verschenen en vanaf 1998 zijn op televisie reportages over dit onderwerp vertoond. Amsterdamse politici, politiemensen en ambtenaren hadden New York bezocht. Het kan zijn dat Amsterdam al die richting uitging en dat in eerste instantie de media er het etiket 'zero tolerance' op hebben geplakt (volgens Kuiper in zijn interview: zie beneden). Tijdens de gesprekken met betrekking tot het onderzoek in 1999/2000 werd ZTP weliswaar niet zozeer expliciet genoemd, maar de ZTP aanpak had het nieuwe, assertieve optreden duidelijk beïnvloed of versterkt.

Wat waren de opvallende kenmerken van ordehandhaving in de binnenstad in die tijd?

Ongetwijfeld betekende deze belangrijke, structurele verandering een grote verschuiving binnen het politieapparaat: de verantwoordelijkheid lag bij een actieve leider, (Commissaris) Ad Smit, die de beschikking kreeg over aanzienlijke middelen (met circa 700 man personeel was het apparaat groter dan de kleinste regionale politiekorps). Vanuit de korpsleiding werd druk uitgeoefend om de overlast aan te pakken en om opnieuw te laten zien dat de politie op straat toezicht houdt. Er verscheen veel blauw op straat en consistent optreden tegen relatief kleine overtredingen die voordien werden gedoogd, maar die sommige mensen als bedreigend of vervelend ervaren, werd de orde van de dag.

Het meest zichtbare aspect van deze nieuwe benadering was de folder 'Streetwise'. Deze handleiding voor agenten bevatte onderwerpen zoals geluidsoverlast, zwervers, hondenpoep, straatvuil, graffiti en wildplassen, met een korte wettelijke toelichting op de overtreding inclusief de boete die ter plekke kon worden uitgedeeld.

Tegelijkertijd spande men zich serieus in om de grootste problemen van het gebied te bespreken (zoals straatprostitutie, psychiatrisch zieke daklozen die overlast veroorzaakten en onenigheden tussen strijdende groeperingen taxichauffeurs) en om die problemen met vertegenwoordigers van het stadhuis en stadsdeelraden op te lossen. Naast hard optreden werd ook geprobeerd om preventief te werken of het aantal voorzieningen te verbeteren. Fietscontrole ging bijvoorbeeld gepaard met een reparatieservice ter plekke voor fietslichten en remmen. Om het wildplassen tegen te gaan werden in de weekends portable urinoirs geplaatst.

Kortom, de politie was – op een manier die associaties oproept met ZTP – duidelijk vastbesloten om het roer om te gooien en met goed zichtbare en assertieve surveillance de stad ‘schoon te vegen’. Een belangrijk punt is dat van agenten werd geëist om jaarlijks tweehonderd bonnen uit te schrijven, een pressiemiddel vanuit de top van de organisatie om te produceren. Dit kon klachten van de burgers opleveren omdat zij soms voor kleine overtredingen werden beboet door agenten die simpelweg geen enkele discretie vertoonden, noch bereid waren enig excuus te accepteren. Ook was het mogelijk dat twee surveillerende agenten die de nieuwe benadering toepasten, met tegenstand werden geconfronteerd. Een wildplasser, bijvoorbeeld, die naam en adres weigerde te geven en op zijn beurt een groep kon mobiliseren om hem bij te staan, zodanig dat de twee agenten zich bedreigd voelden en assistentie inriepen. Daarmee kon een kleine ingreep veranderen in een potentieel ernstig incident (Van Stokkom: 2005).

Kort gezegd voerde de Amsterdamse politie een stijl die doet denken aan ZTP in New York – met meer blauw op straat, toezicht op overlast en het aanpakken van verloedering. Je kunt je natuurlijk afvragen of dit politiebeleid een belangrijke invloed op het traditionele gedrag van Amsterdammers had: houden de vele duizenden fietsers zich nu wél aan de regels? Sceptici hebben hun twijfels en ingezonden brieven in de kranten beweren dat fietsers nog steeds door rood rijden in Amsterdam.

Het bereiken van zero tolerance in de zin van ‘alles aanpakken’ op het gebied van toezicht is wellicht een illusie. De Amsterdamse politie heeft dat misschien niet eens als realistisch doel gehad, maar de leiding lijkt te zeggen: bepaalde overtredingen tolereren wij niet en we willen ons er gezamenlijk voor inzetten om het publiek te laten zien dat het ons menens is om Amsterdam veiliger en leefbaarder te maken. Er is een andere toon, een ander beleid en een meer zichtbare en aanwezige politie:

‘Wat kan ik tegen de burger in Amsterdam zeggen? De criminaliteit is gedaald, het gevoel over veiligheid is toegenomen – onveiligheid is gelijk gebleven, dit wordt gemeten – en de aangiftebereidheid is ook toegenomen, het gedrag op straat is minder chaotisch, de kwaliteit van het systeem is verbeterd en het gezag van de dienders op straat is toegenomen. Dan hebben wij toch veel bereikt.’ (Jelle Kuiper, korpschef Amsterdam-Amstelland).

Het lijkt alsof er een nieuwe bezieling is bij de politie. Tijdens de interviews werd zelfs het woord ‘trots’ veel gebruikt.

Het lijkt er soms op dat een belangrijk element in het geheel de opzet was **om het personeel te motiveren**, om ze hun taak serieus op te laten vatten en hun productiviteit te verbeteren. Indien alle politiemensen gemotiveerd waren en iedereen de overtredingen die men tegenkwam had aangepakt, zou ‘Streetwise’ waarschijnlijk niet nodig zijn geweest. Op dezelfde wijze als waarop sommige politiechefs schandalen hebben gebruikt als middel om de greep op hun organisatie te versterken (Punch: 1985), is ZTP te zien als instrument om de mensen in de voorste linies aan de slag te krijgen en de leiding het gevoel te geven dat ze weer de touwtjes in handen heeft.

De agenten die ik in de jaren zeventig heb geobserveerd hadden maling aan de leiding, deden wat ze wilden, althans als ze er zin in hadden – en dat kwam niet vaak voor; deze laconieke houding wordt vaak gesignaleerd bij observatieonderzoeken onder politiemensen en in sommige gevallen zijn er vormen van werkvermijding zo niet werkweigering (zie Serpico over massale werkvermijding bij agenten in New York in de jaren zeventig; Maas: 1973).

c. De ‘omwenteling’ van het laatste decennium

‘Consequenter handhaven, duidelijker de verantwoordelijkheden afbakenen en daar nauwgezet op toezien, de publieke moraal revitaliseren, de overheid terug laten keren in het publieke domein, dat zijn zo de trefwoorden als het gaat om de vraag hoe het nu verder moet.’ (Hoogenboom en Vlek: 2002: 98)

Het is overduidelijk dat de omwenteling in het politiebedrijf van de laatste jaren zijn bedoeld om onder andere dat soort laksheid, nonchalance en onverschilligheid te verbannen en om een assertieve en daadkrachtige politie te ontwikkelen. Men zegt terugkijkend ‘wij waren te ver doorgeschoten’, of dat tolerantie, gedogen en het poldermodel ‘vanaf de jaren ’70 tot absurde proporties zijn uitgedijd en daarmee tot een karikatuur van zichzelf geworden’ of ‘we moeten af van die rabiate ontkenning van de werkelijkheid’ (Herman Vuisje en Ivo Opstelten, in Hogenboom en Vlek: 2002: 54 & 77). De parameters van het nieuwe maatschappelijke klimaat zijn goed aangegeven in het citaat hierboven.

Dit kan deels gezien worden als een element in een bredere maatschappelijke verschuiving naar rechts en deels als een worsteling onder politiemensen en anderen om de nieuwe hardheid te combineren met bestaande waarden en concepten bij de Nederlandse politie en in de Nederlandse samenleving. Deze worsteling - of dit aanpassingsproces om elementen van de zero tolerance benadering te koppelen aan ‘community policing’ - is goed geïllustreerd door een aanvulling op zijn interview door korpschef Jelle Kuiper. Dit geldt ook voor een interview met een linkse politicus in Amsterdam (raadslid Lodewijk Asscher). Het is moeilijk om een uitgesproken voorstander van zero tolerance te vinden (een hoge officier zei recentelijk tegen mij dat het concept gewoon niet leeft bij de Nederlandse politie), maar ik heb er één gevonden in de burgemeester van Rotterdam, Ivo Opstelten.

Korpschef Kuiper (Amsterdam)

Kuiper was bezorgd dat sommige van zijn uitspraken in het interview wat bot en ongenueanceerd waren en vooral dat de filosofie achter zijn woorden niet duidelijk overkwam – het ‘waarom?’.

‘Als ik zo teruglees wat je van mij hebt opgetekend denk ik dat ik sommige dingen weer hard gezegd heb. ... Dat ik op de moresbijeenkomst zou zeggen dat wie zorg wilde geven naar de zorgsector moest gaan, moet je wel zien in de context dat ik wil dat er een betere balans komt tussen hulpverleners en rechtshandhaving. Er zijn politiemensen die niet willen rechtshandhaving en tegen hen zeg ik dat zij bij een verkeerde werkgever zitten. Ik ben een uitgesproken voorstander van het op enigerlei wijze handhaven van het model van “community policing” en dat model lijkt onder druk te staan. Veel jongere collega’s zeggen dat “Politie in Verandering” uit is en voor hen gelden centralisatie en repressie als de vervangers, ook al zijn dat geen concepten voor politieoptreden. ...Wat ik in je stuk wel mis en daar hebben wij het ook niet over gehad, is de vraag van het “waarom?”.

Wat ik wilde is vrede bewaren. Dat is toch vooral geweld beheersen en inperken. Daarom hebben wij de prioriteiten zoals wij die hebben (aanpakken van zaken die de lichamelijke en geestelijke integriteit aantasten) en daarom moeten fricties en conflicten zoveel mogelijk worden voorkomen. Daar past een alerte politie bij en een politie die ook de kleine norm handhaaft, vooral als de overtreding van die norm

irritaties oproept. Ik werkte er aan dat het publieke domein veilig zou zijn voor iedereen en ik denk te mogen zeggen dat met een vliegende brigade en een veel betrokkene en alerte politie dat ook beter is geworden. Niet voor niets pakken wij per jaar 50.000 verdachten op, de meeste op heterdaad. ... Als je dan zo naar je opdracht kijkt, ga je ook op zoek naar oplossingen. Die vind je soms dichtbij en soms ver weg. Ik was juist weer begonnen aan een nieuw concept. “Tegenhouden” is nu wel algemeen geaccepteerd, ook al vraagt de uitwerking veel aandacht. Maar nieuw is de “controlepolitie”, wat mij betreft in een eigen regime op de hoofdinfrastructuren, om te zorgen dat “het kwaad” minder ongezien kan bewegen. Deze aanpak past bij mijn zienswijze dat open grenzen, mobiliteit, anonimiteit en multi-etniciteit gevaarszettende elementen zijn, mede omdat wij oude veiligheidsconcepten hebben opgeofferd aan economische groei. Het gevolg is dat wij wel welvarend zijn geworden, maar dat wij onveiligheid als prijs betalen. Omdat ik niet denk dat wij in de tijd terug kunnen naar oude veilige concepten, zal er in de nieuwe tijd, met de lessen uit het verleden, gezocht moeten worden naar nieuwe concepten.’ (schriftelijke commentaar op zijn interview door Jelle Kuiper)

Kuiper en zijn korps vertegenwoordigen een poging om de nieuwe verhouding en aanpak omtrent veiligheid van de burger op straat en in de wijk te combineren met bestaande concepten (zoals ‘community policing’, afgeleid van *Politie in Verandering* en geïmplementeerd vooral in gebiedsgebonden politiezorg). Tegelijkertijd is hij, met anderen, op zoek naar nieuwe concepten om deze ‘balancing act’ te verwoorden.

Raadslid Asscher (Amsterdam)

Dezelfde worsteling was evident in een interview met Lodewijk Asscher, gemeenteraadslid en fractievoorzitter van de PvdA in Amsterdam. Hij was net met een delegatie van de stad recent in New York geweest (*de Volkskrant*, 23 september 2004). Dit was opvallend omdat veel mensen in Nederland in de vooronderstelling waren dat de belangstelling voor New York en zero tolerance al over zijn hoogtepunt heen was.

‘Als ik aan veiligheid in de stad denk, dan gaat het (a) over de grotestadscriminaliteit, met name het hoge aantal moorden of afrekeningen die veel publiciteit trekken, – en welke impact heeft dit op de veiligheidsgevoelens van burgers?, (b) over de overlast van verslaafden en vooral van veelplegers, (c) over intimidatie door groepen jongeren, zoals laatst in de Diamantenbuurt en (d), vooral na twee elf, over de dreiging van internationaal terrorisme. Na twee elf en de moord op Van Gogh gingen de 200 buurtregisseurs met bestuurders de straat op, om te signaleren en te rapporteren; dat heeft ongelofelijk goed gewerkt. ...

Als raadslid en “amateur” sta ik op een zekere afstand van de issues in vergelijking met de professionals ... ik kijk wel eens naar Rotterdam wat veiligheid betreft. Rotterdam heeft zijn specifieke problemen, maar het is een Nederlands stad en ik oriënteer mij niet zoveel op het buitenland, alleen als iets toevallig langskomt zoals New York. Er is een Raadscommissie voor Openbare Veiligheid en eens in de vier jaar wordt er een reis naar het buitenland georganiseerd. De driehoek zit in de commissie en die zouden samen met anderen, een man of 25, naar New York gaan om te kijken naar terrorismebestrijding en naar veiligheid en ik ging ook mee.

De bestuurders en politie hebben een andere blik omdat zij al oudere contacten daar hebben, maar voor mij als raadslid was het bijzonder interessant. (a) Hun zero

tolerance beleid wordt ook op lokaal niveau toegepast, ook met een accent op preventie; omdat de District Attorney gekozen is zie je dat de DA zelf allerlei community programmes met preventie lanceert; (b) Compstat en het statistische systeem was een “eye-opener” – iedere week is er een overzicht van de cijfers omtrent criminaliteit en veiligheid, maar die zijn ook beschikbaar on-line voor gewone burgers: op de site kun je zo “my neighbourhood statistics” bekijken; en (c) men vindt onveiligheidsgevoelens belangrijk, dus niet alleen of het werkelijk veilig is, maar ook dat mensen zich veilig voelen. ...

Dus ik zag een grote transparantie in New York en wij moeten zeker een inhaalslag maken; twee keer per jaar krijgen wij de cijfers over de stad, maar wat de politie met Compstat heeft in New York moeten wij ook hier krijgen met data over veel andere stedelijke onderwerpen ...

Ik ben er me er terdege van bewust dat de oude PvdA bleef weg van veiligheid, “dat is niet voor ons, wij zijn voor werkeloosheid en andere onderwerpen”, en links vroeg eerder “wie is de dader?”. Ik vraag juist “wie is het slachtoffer?”. Je zoekt legitimiteit door te kiezen voor het belang van de burgers en te zorgen dat de overlast een keer ophoudt, b.v. in de Diamantenbuurt. Tegelijkertijd moet je waken voor simplisme. Je wilt zonder meer de pakkans vergroten, maar wel op een genuanceerde manier.

Wat je wel ziet is dat beleidsmakers zoeken naar nieuwe aansprekende maatregelen om te kunnen overtuigen, van “wij doen wat extra”. Neem bijvoorbeeld preventief fouilleren; wij zijn er hier mee begonnen als experiment en dan in het verlengde van de grotestadsproblematiek, maar voordat je het wist wilde ieder klein dorp het invoeren!

Daarom vind ik het gevaarlijk om de autonomie van korpsen in te perken, met een nationale politie of een Ministerie van Veiligheid. Wij hebben hier grotendeels te maken met een grotestadsproblematiek en dan moet je dat op je eigen manier kunnen aanpakken, met op maat gesneden maatregelen. Wij waren vroeger veel innovatiever en als je niet oppast gaat teveel energie in het systeem en niet in het oplossen van de problemen. ...

Het is een zoektocht naar een balans. Er was een sociale politie, maar toen was er weinig respect voor de politie. Dat is heel Nederlands - en vooral in Amsterdam wordt tegen een agent roepen “en, wat moet je van me?” [in plat Amsterdams]. Het moet beiden zijn – sociaal maar ook met respect. En kreten als “en nu moet u hard optreden” zijn alleen niet zo zinvol; als het hard is dan moet je wel aangeven wat en waarom je het gaat doen - en dan goed kijken naar de consequenties ...

Er is zeker een nieuw tijdperk, vooral na twee elf. Eigenlijk begon het al voor Fortuyn. Sinds Paars II is er een groeiende ontevredenheid; het is ironisch, mensen zijn gelukkig met zichzelf, maar zij zijn niet tevreden met hun omgeving. Van groot belang in een stad als Amsterdam – vanouds kosmopolitisch, tolerant, gezellig en nog altijd een mooie en boeiende stad – is een balans vinden tussen de oude waarden en een nieuwe aanpak’.

Het is waardevol om de problematiek van veiligheid te bekijken vanuit het gezichtspunt van een ‘amateur’ tussen de professionals van politie en justitie; maar hier is ook van belang voor beleidsovername dat Asscher New York nog steeds als een bron van innovaties en inspiratie beschouwt, dat hij bewust een taal kiest die haaks staat op traditionele linkse retoriek en dat hij een balans zoekt tussen repressie en preventie. Hij citeerde Tony Blair’s slagzin ‘tough on crime, tough on the causes of crime’ en toonde belangstelling voor de ervaring in het VK met

‘ASBOs’ (‘Anti-Social Behaviour Orders’), die een gelijkenis met straatverboden hebben (*de Volkskrant*, 16 oktober 2004).

Ik had niet het gevoel dat de PvdA een bewuste strategie had gekozen om onderwerpen als criminaliteit en veiligheid te adopteren in een soort wedstrijd met rechts, zoals tussen New Labour en de Conservatieven in het VK. Het lijkt meer op een natuurlijk proces, maar het is duidelijk dat links een veel steviger standpunt inneemt over veiligheid, criminaliteit en slachtofferschap dan vroeger. In het artikel in de krant kwam Asscher over als een voorstander van zero tolerance, maar hij maakte duidelijk dat hij dat concept meer gebruikt als een label voor een bewuste, consequente aanpak. Hij was op zoek naar een concept dat de nieuwe benadering, een combinatie van repressie en preventie (zoals in New York, maar zonder de Amerikaanse, punitieve strafmaten) juist zou kunnen aangeven. Veiligheid en criminaliteit zijn belangrijke maatschappelijke thema’s geworden, en zelfs in Amsterdam, eens een bolwerk van progressieve mensen die niet veel te maken wilden hebben met politie en justitie, kan een linkse politicus een voorstander zijn van een (genuanceerde) vorm van zero tolerance.

Burgemeester Opstelten (Rotterdam)

Rotterdam is een stad van grote economische betekenis voor Nederland en Rotterdam heeft de laatste jaren ook een sterke ontwikkeling doorgemaakt wat betreft infrastructuur, culturele voorzieningen en kwaliteit van het wonen. De stad kampt met een aantal flinke problemen omtrent criminaliteit en veiligheid – met name rond verslaafden, drugsoverlast, jeugdcriminaliteit en illegaal vuurwapenbezit - en heeft in hoge mate een grotestadsproblematiek met een concentratie van immigranten en etnische minderheden in bepaalde wijken.

De burgemeester, Ivo Opstelten, is een krachtige persoonlijkheid met een sterk probleemoplossende, ‘no nonsense’ houding (hij was eerder burgemeester in Utrecht, zie boven). Als korpsbeheerder van de Politie Rotterdam-Rijnmond heeft hij een onmiskenbaar stempel kunnen drukken op het beleid van de politie; hij is ook vier jaar voorzitter van de Korpsbeheerdersraad geweest. Hij maakt duidelijk dat hij en zijn medewerkers in de verschillende diensten de problemen van de stad en regio grondig willen aanpakken. In woorden die op de taal van Bratton in New York lijken, beweert hij ‘in een grote stad als Rotterdam moeten wij in bepaalde wijken straat voor straat heroveren’ (Hoogenboom en Vlek: 2002: 71). Rotterdam kreeg de reputatie van een stad met een hard en repressief politieoptreden (bijvoorbeeld met preventief fouilleren: Van Osnabrugge: 2003).

Interview van Opstelten

‘Ik spreek voor mijzelf. Het beginpunt is “wat hebben wij laten zitten?”. Er is duidelijk bijstelling nodig, bij de overheid in het algemeen, maar ook bij de politie en ook op het terrein van veiligheid. Wij zijn bewust omgeslagen. (i) Zero tolerance is noodzakelijk. Zonder zero tolerance slaagt het niet. Wij moeten harder en duidelijker zijn, grenzen stellen en laten zien wie de baas is. (ii) Een goed repressief beleid zie ik als basis; als dat er niet is kun je met de andere interventievormen ook wel stoppen. Wij gaan prioriteiten stellen. In Nederland hebben wij niet zoveel politie en de middelen zijn beperkt, ook de juridische middelen. Dat betekent dat wij hier in Rotterdam goed overwogen keuzes moeten maken en de juridische kaders moeten verruimen. Ik ben een voorstander van heldere afspraken: “wat gaan wij realiseren?”, per jaar en met meerjarenplannen. Ik ben voor prestatiecontracten.

In Rotterdam-Rijnmond hebben wij twee grote slagen geslagen. (i) Wij hebben een akkoord bereikt over prestatiecontracten en (ii) wij hebben een “package deal” kunnen bereiken over beheer – met name ICT, geld en sterkte. Het is ons gelukt en het Ministerie van Binnenlandse Zaken kan haar zegeningen tellen en misschien moet men meer dankbaarheid tonen!

Rotterdam-Rijnmond is een van de gangmakers en wij staan voor een duidelijker aanpak, heldere prioriteiten en het vergroten van contacten met de burger. En vooral voor het zichtbaar maken van resultaten. Mensen moeten gewoon hun targets halen. Een buurtagent moet ook bijvoorbeeld verantwoording afleggen over hetgeen hij of zij gedaan heeft. En een buurtagent is anders dan een wijkagent geen “regisseur”. Hij of zij is een politiemans of -vrouw van vlees en bloed. De regie ligt duidelijk bij het bestuur en onze visie is gedeeld door de gemeenten in de regio. Er bestaat een breed gevoel dat het over verhoogde performance moet gaan. Trouwens, het deelnemerspercentage aan een onlangs gehouden tevredenheidsonderzoek in het korps lag zeer hoog, en ik zie dat ook als een signaal dat er in het korps draagvlak is voor de manier waarop wij werken.

De top van het korps, het OM en de leden van de Regionale College, zijn naar de VS geweest. Ik ben zelf al eerder in New York geweest. Wij hebben een relatie met Baltimore in de VS en ook met de Kent Police in het VK. Er is een uitwisseling met Kent en er lopen landelijke projecten met korpsen in Oost-Europese landen. Men hanteert in Baltimore min of meer dezelfde stijl als wij en wij kijken daar vooral naar nieuwe instrumenten, bijvoorbeeld in de manier van surveilleren of met betrekking tot cameratoezicht. Wij werken al twee jaar met gebiedsgebonden verboden; het is vreemd dat Amsterdam daarvan nu de primeur claimt.

Wat wel is overgenomen vanuit de VS is het snel benutten van informatie. Wij hebben hier “CityStat” en “PolStat”. Eens in de maand in het bijzijn van het hele college, wordt een dienst doorgenomen. Men is niet voorbereid en wordt geconfronteerd met de feiten, maar wel oplossingsgericht. Eens in de twee weken vinden achtereenvolgens een vergadering van de lokale gezagsdriehoek, van de beheersdriehoek en de Stuurgroep Veilig plaats. Het gaat over targets op het gebied van handhaving en opsporing, maar ook over sociale infrastructuur. Het gaat vooral om afrekenbaarheid; de performance moet omhoog en zo niet dan heeft dat consequenties. Dat betekent niet onmiddellijk ontslag, maar het heeft wel consequenties.

Wat verstaat u onder zero tolerance? [Vragen van Punch worden in cursief weergegeven]

Alles aanpakken, een overtreding is een overtreding. En geen waarschuwing. Niet als vroeger dingen laten passeren. Een consequent beleid dus. Maar wel te verstaan een zero tolerance beleid dat op een buitengewoon professionele manier uitgevoerd moet worden. In de VS voert de politie gesprekken in de wijk met burgers en dan stel je je kwetsbaar op tegenover de bevolking. Dat doen wij ook. Wij zijn niet defensief. Wiarda [voormalige korpschef van Utrecht en Den Haag] zei een keer dat je blij moet zijn met veel klachten want (a) kennelijk heeft de bevolking dan vertrouwen in de klachtenprocedure en (b) door goed om te gaan met klachten kun je laten zien dat je niet defensief bent.

Tolerantie vind ik een verkeerd begrip; je bent niet tolerant als je dingen laat gaan, want dan is het sjoemelen. Gedogen is prima mits het een probleem oplost. Bijvoorbeeld, met betrekking tot koffieshops is er hier een glashelder en duidelijk

beleid: men krijgt geen waarschuwing, na een overtreding volgt een sanctie en iedereen weet dat het beleid consequent wordt gehandhaafd. Van belang is (a) dat je beleid transparant is en (b) dat je de uitvoering controleerbaar maakt voor iedereen.

In het VK is men bezorgd dat “ stop and search” (ofwel een vorm van preventief fouilleren) tot discriminatie van jonge mannen van minderheidsgroepen kan leiden.

Nee, als ik denk dat preventief fouilleren aselectief wordt toegepast of als er sprake is van discriminatie, dan trek ik de stekker eruit.

In uw nieuwjaarsrede spreekt u over repressie. Heeft Rotterdam een stempel gekregen van repressie?

Ik heb repressie en preventie in dezelfde zin gebruikt. Het moet duidelijk zijn dat repressie een voorwaarde voor preventie is en dat beide een onmisbaar onderdeel van integraal veiligheidsbeleid zijn. De kern is integraal veiligheid, die kent men nergens in het buitenland. In zekere zin heb ik het zelf uitgevonden want twintig jaar geleden had ik het er al over. In het buitenland kent men niet de zware lokale bevoegdheden die wij hebben; mensen zijn jaloers op mij omdat ik zoveel bevoegdheden geniet als burgemeester van Rotterdam, als voorzitter van de stadsregio en als korpsbeheerder. [Hij refereert aan België, Duitsland, Engeland en Frankrijk.] In Nederland is de kwaliteit van de politie hoog, maar wij hebben te weinig politiemensen. Ik denk wel dat enige schaalvergroting op zijn plaats is bij de regio's, misschien met als resultaat tien tot twaalf korpsen. Nadeel van een reorganisatie is wel dat er altijd enige sprake is van een periode van “navelstaren”.

Ik ben absoluut tegen een nationale politie. Nederland is gebaat bij een politie met een lokaal bestuur en bij een op maat gesneden integraal veiligheidsbeleid.[In de gang benadrukte hij dit punt nog een keer.] Dus geen nationale politie. [Minister] Remkes moet zijn gezag gebruiken en zeggen tegen zijn ambtenaren en andere politici dat er wel nationale sturing van de politie kan komen, maar geen nationale politie. Dat heb ik ook tegen hem gezegd.'

Criminaliteit en veiligheid zijn belangrijk maatschappelijke thema's geworden (SMVP: 2004 a). In het laatste decennium is er een verandering in het denken die af wil rekenen met wat nu wordt gezien als de tekortkomingen van tolerantie, gedogen en het poldermodel en die maatschappelijke problemen aan wil pakken. Het nieuwe taalgebruik reflecteert het neoliberale gedachtegoed; heldere afspraken, verhoogde 'performance', weinig toegeeflijkheid, consequent handelen en gerichtheid op het grondige oplossen van problemen. In dit nieuwe politieke en sociale klimaat is traditioneel links naar het middenveld geschoven en kunnen uitgesproken bestuurders van de rechtervleugel andere taal en andere middelen hanteren om problemen op te lossen. Deze kentering en deze aanpak verdienen een aparte behandeling om te ontrafelen wat de onderliggende ideologische elementen zijn en of de gekozen methoden de problemen werkelijk oplossen. Dat is hier niet op zijn plaats, maar misschien kan ik wel zeggen dat het debat grotendeels gevoerd wordt in het jargon van neoliberalisme en minder in de punitieve en sterk ideologische retoriek van de VS en het VK. Het kan niet anders dan dat deze verschuiving een invloed op het denken en doen van politiechefs heeft gehad en ik wil daarom nu hun meningen analyseren.

DEEL III

1. De meningen op de vragen van Newburn en Sparks

In dit deel zal ik vooral op basis van vraaggesprekken met de vijf hoofdcommissarissen (Bik, Brink, Deelman, Eringa en Kuiper) en prof. Kees van der Vijver proberen de zeven vragen, opgeworpen door Newburn en Sparks (2004), te beantwoorden.

De vijf chefs zijn gekozen op advies van anderen om een geografische spreiding van korpsen te realiseren, om verschillende meningen te horen en ook omdat een aantal chefs in de VS is geweest en zich heeft geïdentificeerd met elementen van de zero tolerance-benadering. Mijn tijd was beperkt en er is voor gekozen om maar vijf chefs te interviewen. Er is geen sprake van een willekeurige steekproef en ik kan dus niet zeggen of hun meningen representatief zijn voor alle 26 bazen van de Nederlandse politie. Het is wel zo dat deze materie gezien kan worden in het licht van andere academische en populaire bronnen over de politie en de meningen van chefs, met name in Blauwe bazen (Boin et al 2003). Ik kende al een paar chefs, met name Kuiper en Deelman, en de meeste kenden mij uit verschillende fora of van naam. De interviews waren dan ook vrij ontspannen en open; het is wel duidelijk dat de huidige chef gewend is om geïnterviewd te worden en soms had ik het gevoel dat men een kant en klaar verhaal paraat had. Men was ook voorzichtig om iets te zeggen dat misschien tot misinterpretatie zou kunnen leiden in de media. Ik stelde een vraag aan een chef over algemene ontwikkelingen bij de Nederlandse politie, maar hij ontweek de vraag en wilde daar niet op ingaan. Het leek alsof men daar zat als chef van een specifiek korps en het was opvallend dat men altijd refereerde aan het eigen bedrijf en vrij voorzichtig was met algemene vragen. In dit deel worden hun namen genoemd omdat het gaat specifiek over ZTP en hun persoonlijke visie met betrekking tot hun korps; in het laatste deel echter gaat het over algemene en mogelijke toekomstige ontwikkelingen bij de Nederlandse politie en ik heb besloten om daar de namen weg te laten.

De vragen met betrekking tot veranderingen in en het overnemen van buitenlands politiebeleid ('transfer' of overname/ontlening) door het Nederlandse politieapparaat waren:

- 1.1 Waarom vonden veranderingen plaats ten aanzien van beleid, uitvoering of ideeën?
- 1.2 Wie zijn bij de veranderingen betrokken?
- 1.3 Wat is er veranderd?
- 1.4 Waar komen de voorbeelden, modellen en kennis vandaan?
- 1.5 Welke beperkingen waren er bij de (ontlening/'transfer') beleidsvernieuwing of bij het overnemen van (buitenlands) beleid?
- 1.6 Hoe ver staat het met het proces?
- 1.7 Hoe verhoudt het proces zich tot 'succes' of 'falen'?

Het is niet eenvoudig om precies aan te geven hoe ver ZTP is ingevoerd in Nederland, omdat het een diffuus concept is dat door verschillende actoren op uiteenlopende manieren wordt toegepast; voorstanders van het eerste uur, zoals Bratton and Kelling, zijn er zelfs al van afgestapt. Ik haal er de vier belangrijkste componenten uit.

- a. Zero tolerance gezien als **intensief en consequent surveilleren** ('aggressive order maintenance patrol'): een uiterst zichtbaar politiebeleid met duidelijke prioriteitsstelling om criminaliteit op straat en overlast aan te pakken (met betrekking tot 'nuisance' of 'quality of life' overtredingen)
- b. **'Broken windows'**: aanpak van verloedering, samen met andere instellingen
- c. **'Compstat'**: snelle informatieanalyse gekoppeld aan druk op leidinggevenden om verantwoording af te leggen over hun beleid
- d. **'New assertiveness'**: in taal en optreden straalt een korps uit dat politiebeleid een aanzienlijke impact kan hebben.

1.1 Waarom vonden veranderingen ten aanzien van beleid, uitvoering of ideeën plaats?

In de laatste twintig jaar moest de politie in veel landen reageren op de toenemende complexiteit van de samenleving, de hogere eisen waarmee het apparaat te maken kreeg, gecombineerd met een aantal ontwikkelingen en omgevingsfactoren als verhoogde werkdruk en politieke dreiging om anders te functioneren. Dit gold ook voor Nederland. Het is niet met zekerheid vast te stellen waarom enkele Nederlandse politiemensen zich in de tweede helft van de jaren negentig op ZTP hebben gericht en het gedeeltelijk hebben ingevoerd. Het hing waarschijnlijk samen met het reorganiseren van de politie en een mate van onzekerheid (zie *Toekomst Gezocht*), een algehele neoliberale politieke verschuiving naar rechts en een hardere benadering om criminaliteit te bestrijden. In tegenstelling tot het VK kwam de druk niet expliciet vanuit de politiek.

Over het algemeen waren de respondenten niet erg complimenteus over de ministeries. Behalve over de druk van Justitie met betrekking tot verkeerscontrole en verbalen, spraken zij niet over druk vanuit de centrale overheid om een specifiek politiebeleid aan te nemen.

'Wat was de rol van de ministeries?'

In 1993 waren wij met 25 of 26 man opeens op onszelf. Wij hebben meer op onszelf gestaan dan ooit – vroeger was de gemeenteraad erg belangrijk. Dat systeem raakt uit de tijd. Er staat meer druk op verandering vanuit onszelf. In de laatste tien jaar hebben er meer veranderingen plaatsgevonden dan in de 50 jaar daarvoor. Op alle terreinen is de professionaliteit enorm toegenomen. Wij wilden laten zien dat wij ons geld waard waren.

Het is overduidelijk dat er meer druk vanuit het centrum is; schaalvergroting komt er aan. Maar kun je regelgeving voor het hele land bepalen? Waar ik op tegen ben is een nationale politie onder Justitie. Dat wordt een ministerie van Onveiligheid, dat betekent repressie. Veiligheid zit niet in de genen van Justitie. Ze willen dat je meer zaken gaat oplossen, maar dat is niet hetzelfde als de criminaliteit oplossen. Het is allemaal prima dat er meer accent is op veelplegers enzovoort, maar als je alleen de

nadruk op meer productie legt krijg je een verkeerde impact. Repressie alleen helpt niet'. (Jelle Kuiper, korpschef Amsterdam-Amstelland, mijn nadruk)

Wat is de invloed van ministeries/politici?

Justitie zit boven op output. Binnenlandse Zaken moet ons Ministerie van Veiligheid worden, maar dat is het lang niet. In de strijd tussen Justitie en Binnenlandse Zaken moet Binnenlandse Zaken veel meer het initiatief nemen, bijvoorbeeld vakinhoudelijk, qua techniek, DNA enzovoort. En moet meer werken met een landelijk mandaat voor ICT en een bovenregionale recherche. [In verband met het laatste noemt hij de problematiek van de "Yugo's".] Nee, het komt echt niet van de ministeries. Ze vertonen weinig vakkennis, terwijl er heel veel ontwikkelingen zijn. Er is meer urgentie bij de politiek. Bij de PvdA is er wel belangstelling, bijvoorbeeld bij Van Heemst en Wouter Bos. Wij moeten meer communiceren en het zou goed geweest zijn als wij meer met de fractievoorzitters hadden gesproken'. (Ruud Bik, korpschef Zuid-Holland-Zuid)

Meer recent was er een zekere strijd over aan wie de politie toebehoort.

'Er is spanning over wie de politie aanstuurt; de Minister is vrij beheersgericht en de overheid wil bijvoorbeeld dat wij meer snelheidscontroles gaan uitvoeren. Er is ook een discussie over een nationale politie en dat botst met de lokale binding van de politie'. (Piet Deelman, korpschef Twente)

En net als in andere landen bestaat bij politici een toenemende tendens om te reageren op incidenten die veel aandacht krijgen van de media (deze constatering werd tien jaar geleden al gedaan in *Toekomst Gezocht*).

'In het VK zie je politieke druk op politie/justitie om snel te reageren op incidenten.

Je ziet dezelfde druk en dezelfde respons. Politici reageren op incidenten; denk aan de tenenlikker van Rotterdam. Tenenlikken komt niet in het strafrecht voor, maar men wil de wet veranderen om er een nieuw delict van te maken. In de discussie over kerntaken merk je dat de politie haar eigen positie wil bepalen, anders kan je nooit "nee" zeggen. De laatste 4-5 jaar, en vooral sinds Pim Fortuyn, is er onvrede bij de bevolking en daar reageren politici op. En onder Bram Peper [Minister van Binnenlandse Zaken], maar nu ook onder Balkenende II, zie je dat politici meer greep op de politie willen hebben. Het begon met de Strategische Veiligheidsnota: het moest 20% veiliger worden in de samenleving en er moest onder Peper een periodiek activiteitenoverzicht komen. Voor de eerste keer zijn nationale prioriteiten vastgesteld en dan nog wel onder ministeriële bevoegdheid. De chefs voelen zich duidelijk aangesproken'. (Kees van der Vijver, hoogleraar Universiteit Twente)

Het is waarschijnlijk juist wat Kuiper zei: 'Er is meer druk voor verandering vanuit onszelf', en dat patroon wordt sinds *Politie in Verandering* grotendeels gevolgd. Die redenering volgend, zou de belangstelling voor ZTP in de eerste plaats van de politie zelf zijn gekomen.

‘Waarom was zero tolerance policing aantrekkelijk?’

Zero tolerance policing was een uiting van een brede verschuiving naar meer repressie die je op vele terreinen ziet – meer cellen, langere straffen en bij zedendelicten moet de wijk weten waar de pedofiel woont. Een signaal was een brief van Dato Steenhuis. Maar kijk naar de impact en zie de ingezonden brieven in de krant*; er is een discrepantie tussen zogenaamde klantvriendelijkheid en snelheidscontroles wat alleen maar leidt tot conflicten in wijken waar men stevig wordt gecontroleerd. De verstandige agent ontwikkelt een modus vivendi, maar er wordt veel geklaagd over de politie en dat klakkeloze bonnetjes uitdelen’. (Kees van der Vijver, hoogleraar Universiteit Twente)

* [in de week voor het interview waren er klachten over het ongepaste optreden van agenten met bonnetjes schrijven, wat alleen ergernis kweekt; ‘Prestatie-agent treitert brave burgers’, *de Volkskrant*, 7 augustus 2004].

De belangstelling voor ZTP paste in het patroon van een brede ontwikkeling binnen het politiebeleid, zoals de verbetering van het gebruik van ICT en de grotere nadruk op prioriteitsstelling vanuit het management, waardoor het Nederlandse politiebeleid in ieder geval zou zijn beïnvloed. Maar enkele Nederlandse politiemensen keken over de Atlantische Oceaan naar de ontwikkelingen in New York.

1.2 Wie waren bij de veranderingen betrokken?

Op basis van het materiaal is het aannemelijk dat de initiatieven om in het buitenland te gaan kijken grotendeels **informeel** van aard waren. Er was geen politieke druk, noch vanuit de collectiviteit van de Nederlandse politie, om op onderzoek uit te gaan. Zowel politiemensen als burgemeesters, rechters, ambtenaren en gemeenteraadsleden hebben de VS en/of New York bezocht.

‘Ik ging in 1996 naar de VS. In New York heb ik Bratton niet ontmoet, maar ik heb wel een presentatie van [Mayor] Giuliani bijgewoond. Ik heb Bratton recent ontmoet in Los Angeles. Ik maakte een reis met de driehoek naar aanleiding van het tienjarige bestaan van het korps. Mans [korpsbeheerder, burgemeester van Enschede] was geïnteresseerd in rampenbestrijding in verband met de vuurwerkramp in Enschede, de hoofdofficier was nieuw en het leek ons een goed idee om met ons drieën te gaan kijken in Los Angeles, dat een heel goed rampenplan heeft in relatie tot aardbevingen. Andere onderwerpen waren geweld tegen de politie en de gekozen burgermeester. ... Bratton zou misschien een paar minuten met ons praten, “als het maar kan” werd ons verteld, maar hij kwam binnen en bleef anderhalf uur bij ons. Hij gaf mij ook een gesignde kopie van zijn boek [waarin geschreven staat “To Piet; from Bill Bratton”]. Hij is zeer gericht op prestaties. Hij heeft gezegd “ik wil de criminaliteit met 20% verminderen” en hij bindt zich daar aan. Dat vind ik moedig. ...

In 1996 maakte ik een reis naar de VS. Er waren ongeveer 40 mensen in de groep – rechters, burgemeesters en politiemensen. Het was een initiatief van iemand met een particulier bureau en hij organiseerde in die tijd een paar reizen naar de VS, in relatie

tot de Nederlands-Amerikaanse justitie of zoiets. Pieter Broerse van het KLPD was er ook bij betrokken, maar meer als individu geloof ik, dan vanuit zijn formele functie. Er waren twee reizen en daarna niet meer; mensen van individuele korpsen gingen later wel naar de VS. ... Wij hebben een reis door heel Amerika gemaakt en gingen naar New York. Bratton was net weg, maar Giuliani gaf een presentatie over zero tolerance policing. Wij gingen ook naar de Compstat-zaal en daar kregen wij uitleg over de werking van Compstat, maar wij hebben het niet operationeel gezien. Ik vond het zeer inspirerend: ten eerste, hoe je prestaties kan meten met cijfers. Ten tweede het concept van “broken windows”; dat sloeg aan in Nederland, vooral in relatie tot integraal veiligheidsbeleid, met een rol voor de gemeente tegen verloedering, met wijkmanagers en renovatie van wijken. Het ging erom hoe je “quality of life” kan verbeteren door een wijkplan op te stellen voor veiligheid – nu maken wij het beleidsplan van een politiedistrict dat gelijk afgestemd is op de plannen van andere partners; en ten derde, zero tolerance’. (Piet Deelman, korpschef Twente)

‘Trends komen uit het Westen en niet uit het Oosten. Wij zijn in de VS geweest, vooral voor ICT, en ik ben bij IBM-congressen geweest, speciaal voor overheden. Digital mapping kenden wij toen niet. Wij hebben ook gekeken naar “community policing” in de VS; het is duidelijk dat er meer initiatieven zijn in de VS en dat projecten sneller worden opgezet. ... Er is ook een club van politiemensen, wij komen bij elkaar voor debatten en wij gaan op reis, en wij gingen naar de VS – wij zijn overal geweest en niet alleen in New York City – en wij hebben Compstat en zero tolerance policing gezien. Ook leden van de gemeenteraad en de burgemeester, Patijn, gingen erheen’. (Jelle Kuiper, korpschef Amsterdam-Amstelland)

‘Wij hadden gehoord van Bratton en Giuliani en zero tolerance policing; en ik ging naar New York met een groep Rotterdammers – Hessing [korpschef Rotterdam] was al geweest – voor een informeel bezoek van tien dagen. Werkbezoeken zijn veel beter dan een formele delegatie, want je ziet en hoort veel meer, wij gingen naar de “precincts” [politiedistricten] en gingen mee op surveillance. Ik ging naar het negende district, Chelsea, en ging te voet en in de auto op surveillance. Sergeant Walsh, geweldige man die ons begeleidde, zei tegen mij: “Vroeger was het hier een grote puinhoop”. Het was verbazingwekkend hoe, met meer capaciteit en een nieuwe hardheid in beleid, de stad was veranderd: de kern was snel informatie te analyseren en het coördineren van optreden ...

Wij hebben twee keer een Compstat-vergadering meegemaakt. Er was een cultuur van ongehoorde hardheid, spijkerhard, bijna ontluiserend, maar het ging om het motiveren van topmensen en het uitwisselen van gegevens. Dat was indrukwekkend. Het was “management by fear” en ik zag dat een chef werd ontslagen! Er waren rond de honderd mensen in de zaal en de chef was Anemone, een Italiaanse driftkikker. De “maps” [digitale kaarten] kwamen naar beneden en een districtschef werd ondervraagd. Hij kreeg een spervuur van vragen en op een gegeven moment wist hij het niet meer. “Weet u van de overval met die en die?” enzovoort, maar hij kon op een gegeven moment geen antwoord meer geven. Toen zei Anemone: “there’s the door”!’ [Punch: “en dat heeft u meteen overgenomen toen u terugkwam?” Er werd gelachen!] (Ruud Bik, korpschef Zuid-Holland-Zuid)

De informatie uit de VS en New York en ZTP bleek interessant te zijn en had aantrekkingskracht op politieofficieren en officiële vertegenwoordigers uit verscheidene landen, inclusief Nederland. Hun professionele nieuwsgierigheid was niet ingegeven door de

politiek, noch vloeide deze voort uit een gezamenlijke drijfveer van binnenuit, maar was vooral een informeel initiatief.

1.3 Wat is er veranderd?

Zij waren over het algemeen onder de indruk van het gebruik van de informatie, de druk op leidinggevendenden om te presteren, de vastbeslotenheid criminaliteit aan te pakken en de algehele toename van de veiligheid in New York. Zoals we verderop in dit betoog zien, bestond er echter ook scepsis.

‘Ik heb het accent op cijfers overgenomen. Wij komen regelmatig bij elkaar en stellen aan de districten of eenheid vragen als: “waar is het probleem, wat ga je daaraan doen, hoe succesvol ben je geweest?” Wij werken met “benchmarking” – als je succesvol bent, dan willen wij dat met je delen en als je minder succesvol bent, kijk dan naar wat anderen beter doen. District Zuid bijvoorbeeld, heeft veel succes met het terugdringen van woninginbraak, die is bijna 30% gedaald. Het team doet de hele keten: aangiften opnemen, het technische onderzoek, proces-verbaal opmaken, enzovoort. Ze pakken het aan op alle delen. Nu willen wij dat invoeren in de andere districten’ (Piet Deelman, korpschef Twente, en zie artikel hierover in *Algemeen Politieblad*; Van Loon: 2004: 16-17).

‘Invloed van “broken windows”?

Wij hebben George Kelling uitgenodigd bij ons overleg in Ootmarsum. Zijn standpunt was dat “broken windows” veel meer was dan alleen “zero tolerance”. Ik heb ook gezien bij Grand Central Station [New York] hoe het gebied werd opgeknapt; een publiek domein met particuliere veiligheid. In de VS doen burgers veel meer zelf – hier zou dat een taak van de overheid zijn. Wij waren vooral geïnteresseerd in de vraag: wat heeft geleid tot meer veiligheid? Wij als politie kunnen een beperkte bijdrage aan veiligheid leveren, in het bestrijden van criminaliteit redden wij het nooit alleen. Kelling gaf voorbeelden van Bryant Park en Times Square en hoe ze werden opgeknapt door een gezamenlijk initiatief. Hij vertelde ook over bushaltes en hoe je ze voortdurend moest opknappen. Opstelden [burgemeester Rotterdam] heeft wat van die methodes overgenomen en er waren plekken in de stad - het zag er niet uit, een klerezooi – en die worden nu grondig aangepakt. [...]

Zero tolerance policing van Giuliani werd overal aangeprezen en werd gezien als “alles aanpakken”. Ik kijk liever naar het optreden en het effect daarvan. Het is wel zo dat het in het begin van de jaren negentig in de stad vaak voorkwam dat een heleboel mensen straalbezopen waren en dat er overal troep lag. Maar moet je op alle slakken zout leggen? Wat niet kan, is wildplassen – dat iemand midden op het Leidseplein uitgebreid staat te plassen en de dienders lopen te kijken. Dat kan echt niet meer.’ (Jelle Kuiper, korpschef Amsterdam-Amstelland).

‘Wij vonden het NewYork-model een goed concept, vooral “IDEA”, voor “Information, Deployment, Effective Tactics, Assessment”. Het is daarna toegepast in Utrecht [waar hij chef was van de binnenstad] en in Rotterdam. In Zuid-Holland-Zuid hebben wij digital mapping. Wij hebben hier ook een soort Compstat. Iedere maand is

er overleg, stipt van negen tot elf, en de districtschefs weten niet wie aan de beurt is. Het gaat om beleidsprioriteiten – wat lossen wij op, wat houden wij aan, enzovoort. Elk district levert gegevens; in het begin waren wij bezorgd of de gegevens goed waren, maar nu hebben wij uniforme gegevens [geleerd van New York]. Wij letten vooral op veelplegers – hier hebben wij er ongeveer driehonderd – en ik heb de portefeuille voor veelplegers bij de Raad van Hoofdcommissarissen. Ze worden getarget en je moet vooral consequent zijn.

Of ik of mijn plaatsvervanger is voorzitter van de vergadering en een van de districtschefs moet opstaan en vertellen over zijn resultaten. Het gaat vooral om resultaten: hij wordt ondervraagd en geconfronteerd met knipsels uit de media en hij wordt ondersteund door zijn managementteam. Het gaat er hard aan toe. **Dit is een cultuurbreuk** in Nederland. In Nederlandse politiekringen levert het ongemakkelijke momenten op waarbij je kunt falen of kunt laten zien dat je anders kan denken. Er zijn ook incidenteel buitenstaanders bij, bijvoorbeeld andere dienders. U mag ook een keer een sessie bijwonen. Mensen vragen eerst: “waarom moet het zo hard zijn?” of “kunnen wij niet meer tijd krijgen?”, maar ze hebben inmiddels geleerd hoe het moet.’ (Ruud Bik, korpschef Zuid-Holland-Zuid; mijn nadruk)

‘Invloed van Compstat?’

Er is een tweewekelijkse vergadering met de districtschefs en ook vergader ik tweewekelijks met het managementteam. Wij hebben het gezond druk! Ik ben cijfergek. Tegenwoordig heb je heel snel data. Het is wel gebeurd dat een aantal chefs is overgeplaatst. In Engeland heb je mooie voorbeelden van een soort Compstat waarbij ze vanuit de heup schieten. Wij hebben niet zulke geweldige systemen. In Brabant Noord is er ‘POWER’ – voor groot overleg - met een tribune; daar ben ik niet voor.’ (Pier Eringa, korpschef Flevoland)

Veel concepten en vernieuwingen die afkomstig zijn uit de VS en New York – broken windows, Compstat en zero tolerance – speelden in Nederland op verschillende manieren en bij diverse mensen een rol. ‘Broken windows’ versterkte de bestaande ideeën over verloedering; ‘Compstat’ was op de achtergrond van invloed en werd op diverse manieren geïmiteerd en ‘zero tolerance’ als intensieve surveillance was een instrument om de nieuwe visie ten aanzien van consistent optreden tegen overlast vorm te geven.

1.4 Waar komen de kennis of voorbeelden vandaan?

Er bestaat weinig twijfel over de invloedrijke rol van New York en de VS. Nederlandse politiemensen hebben New York en andere steden bezocht, hebben *Fixing Broken Windows* en Bratton’s biografie gelezen. George Kelling is uitgenodigd om een lezing te houden en om advies te geven. Nederlandse politiemensen zijn regelmatige, zo niet fervente reizigers en bezoeken veel landen. En enkele vergelijkbare ontwikkelingen in New York deden zich ook in het VK voor.

‘Ik ben laatst bij Bramshill geweest. Wij kijken op tegen de politie in Engeland; ze zijn zeer professioneel, in systemen en technieken zijn ze erg goed.’ (Pier Eringa, korpschef Flevoland)

‘Uw internationale oriëntatie?’

Er is een portefeuille internationale betrekkingen, vooral het KLPD is daarmee belast. Ik ga iedere twee jaar naar de “IACP” conferentie [International Association of Chiefs of Police]. Dit jaar is Wiarda betrokken bij de “European Task Force of Chiefs of Police”, omdat Nederland voorzitter is van de EU. Wij hebben de meeste affiniteit met Engeland; het is wel een ander bestel, maar het verschilt qua politiewerk niet zoveel. Zij zijn erg ver met techniek, DNA bijvoorbeeld. Ze hebben daar een bestand met drie miljoen DNA’s en de wetgeving is daarop aangepast. Vooral op het terrein van informatie hebben wij veel van de Engelsen overgenomen. Ik ben op Bramshill geweest en met de politie van Kent is er een heel goede relatie.’ (Ruud Bik, korpschef Zuid-Holland-Zuid)

‘Naar aanleiding van de “Crime and Disorder Act” gingen wij in Londen kijken en wij hebben de chef gezien, bijvoorbeeld bij zijn optreden bij de “police authority”, en Jet [Commissaris Mariette Christophe] heeft meegelopen met de top in Londen. De politie van Amsterdam en Londen kunnen goed met elkaar omgaan. Ze realiseren zich beter dan wij dat de veiligheid niet alleen een zaak is voor de politie en dat vertalen zij in termen van partnerships. Wij hebben gekeken naar de Transport Police. Ze houden niet alleen toezicht boven de grond, maar op alles – bussen, metro, stations; en er is een veiligheidsstrategie op bepaalde busroutes met een hoog risico. De infrastructuur met CCTV geeft goed toezicht, terwijl je hier verlaten plekken hebt met slecht toezicht.’ (Jelle Kuiper, korpschef Amsterdam-Amstelland)

‘In de Raad heb ik de portefeuille Duitsland. Er is een nieuw verdrag in de maak bij de ministers, maar wij hebben al veel contact en maken concrete afspraken. Binnen Schengen zijn er afspraken over grensoverschrijdende criminaliteit; bij zware misdrijven mag de Duitse politie in “hot pursuit” gaan tot 10 kilometer van de grens, maar zulke optredens zijn steeds onder het gezag van de Nederlandse overheid en een verdachte wordt altijd overgedragen aan de Nederlandse politie. Er is veel contact met verschillende groepen en over verschillende thema’s, zoals georganiseerde criminaliteit, de samenwerking tussen de recherche en gezamenlijke oefeningen van de ME. Alleen het inspireert mij niet erg. Zij kunnen veel van ons leren en je hebt het gevoel dat er soms te weinig geïnvesteerd is in de politie in Duitsland.’ (Piet Deelman, korpschef Twente)

Verder zien we over het algemeen dat leidinggevende Nederlandse politiemensen heel goed weten wat er verder in de politiewereld speelt en dat New York op een zeker moment ‘in’ was, maar dat het VK op de achtergrond ook van invloed was.

‘Wij kijken vooral naar Amerika voor de concepten en naar het VK voor de praktijk.’ (Kees van der Vijver, hoogleraar Universiteit Twente)

1.5 Wat waren de beletsels bij veranderingen?

Ik heb aangegeven dat er geen sprake was van een door de regering geleide druk en dat er geen collectieve beweging binnen het politieapparaat was om ZTP toe te passen. Dit betekende dat de verspreiding ervan afhankelijk was van enthousiaste individuen of groeperingen, die ZTP op de een of andere wijze gebruikten bij vernieuwingen.

Ten aanzien van beperkingen waren er drie elementen die een beletsel vormden voor de implementatie van een of meer aspecten van ZTP.

In de eerste plaats beschikte men eenvoudigweg niet over de technologische mogelijkheden en expertise om een soort Compstat in te voeren.

‘Toen ik uit de VS terugkwam wilde ik een digitale kaart maken met onze HKS-cijfers daarin geïntegreerd. Ik heb het geprobeerd, maar het is niet gelukt. Men is in Brabant-Noord bezig met een soort Nederlandse Compstat. En wat wij ook zagen in de VS was dat de organisatie over up-to-date informatie beschikt en dat je je capaciteit op je prioriteiten moet afstemmen. Dat je iedere dag informatie had was toen ondenkbaar hier.’ (Piet Deelman, korpschef Twente)

In de tweede plaats was er een bepaalde culturele tegenstelling tussen de uitputtende en confronterende manier waarop hogere officieren in de VS publiekelijk onder druk werden gezet en de collegiale samenwerking die in Nederland gebruikelijk is.

‘Wat vond je van Compstat?’

Het leek op het proces van Neurenberg. Wij brachten een bezoek aan een precinct en men was bang, hun enige zorg was: “hoe kan ik mij voorbereiden op Compstat”? Er was een vrouwelijke captain en overall aan de muur van haar kantoor hingen statistieken bestemd voor Compstat; zij was alleen bezig met cijfers. Dat is gestoord, het drukt zo’n stempel op je werk. Als je niet oplet dan heb je gauw bij politiemangement allerlei commissies en bureaucratisering en Nederland is vooral een land van voorwaarden, alles moet eerst geregeld worden.’ (Jelle Kuiper, korpschef Amsterdam-Amstelland).

Hoewel de mening bestond dat ‘dat competitieve, die “adversarial approach” zoals je het noemt, niet in de Nederlandse cultuur past’ (Piet Deelman), was de politiecultuur blijkbaar aan het veranderen. Ruud Bik sprak zelfs van een cultuurbreuk. In Brabant-Noord wordt een poging gedaan met ‘POWER’ inclusief een publieke tribune en in Zuid-Holland-Zuid worden buitenstaanders uitgenodigd om zittingen bij te wonen (gewoonlijk collega’s, bestuurders of ambtenaren nauw betrokken bij een zaak of thema en niet mensen van buiten). Maar niet iedereen is overtuigd van de toegevoegde waarde van zulke vernieuwingen: ‘*Wat vind je van POWER in Brabant-Noord?*’ Gelul. Wat draagt zo’n tribune bij aan de processen? Wij hebben geen tribune’ (een [anonieme] korpschef!).

In de derde plaats hadden de veranderingen structurele implicaties tot gevolg, omdat ze gepaard gingen met gewijzigde interne verhoudingen en omdat aan externe relaties nieuwe eisen zouden worden gesteld.

‘Het betekent wel een andere relatie aan de top; je bent afstandelijker en het wordt er hiërarchischer – en ze moeten eraan wennen dat de chef zich met de details bemoeit. Zij zijn verantwoordelijk voor hun districten, maar ik ben verantwoordelijk voor het korps; ik bemoei mij nooit met de dagelijkse gang van zaken bij de districten.

‘Broken windows?’

De aanpak van verloedering was hier nog niet sterk genoeg ontwikkeld – en ik zag bij Hoog Catharijne [Utrecht] hoe moeilijk het was. Fysieke verbeteringen en beter schoonmaken kon je redelijk voor elkaar krijgen, maar bij de gemeente was er toen nog niet zoveel animo’ (Ruud Bik, korpschef Zuid-Holland-Zuid).

1.6 Hoe ver is het proces gevorderd?

Omdat ZTP nooit een duidelijk gedefinieerd en wijd gedragen beleid is geweest, is dit een moeilijk te beantwoorden vraag. ZTP betekent voor verschillende mensen verschillende dingen op verschillende tijdstippen. In Nederland was de adoptie fragmentarisch. ZTP had enkele enthousiaste aanhangers, wat sceptici en er waren er die zeiden dat het slechts een mediahype was. In relatie tot andere terreinen, zoals de ‘export’ van het concept van particuliere gevangenissen vanuit de VS naar het VK, kun je makkelijk vaststellen of het beleid is overgenomen of niet en ook welk deel van het totaal aantal gevangenen er wordt gehuisvest. ZTP daarentegen is een diffuus concept dat misschien wel tot gedeeltelijke implementatie heeft geleid, maar dat nu soms ontkend wordt. Ook implementatie op één locatie, bijvoorbeeld Utrecht, betekent niet noodzakelijkerwijs navolging elders.

‘Zero tolerance policing?’

Ik heb in New York gezien wat een enorme impact dat heeft gehad, het voordeel van een duidelijke en harde lijn. Hier werd het concept overgenomen, als een soort Haarlemmer olie, alsof het overal op van toepassing was. Dat vond ik een beetje jammer. In Utrecht hadden wij een goed plan destijds – niet met een mono aanpak gebaseerd op zero tolerance policing, maar met nuances en met de juiste tactiek afgestemd op delict, plaats en moment. De matrix die wij toen ontwikkelden was goed en het is jammer dat die destijds niet méér overgenomen werd.’ (Piet Deelman, korpschef Twente)

‘Ik heb gelachen om ZTP, het was de tijdgeest. Met Compstat krijg je te veel een accent op cijfers en als je alleen op productie let dan gaat dat ten koste van de professionaliteit. Accentverlegging bij de politie is altijd moeilijk; wij hebben een stuk van ZTP overgenomen, maar wij hebben geleerd om veel selectiever te zijn. Wij richten ons bijvoorbeeld sterk op veelplegers. Wij gaan niet modisch meedoen, wij zijn bezig met een cultuurverandering. En ik geloof in mensen. Je moet in je mensen investeren en tegelijkertijd eisen aan ze stellen.’ (Jelle Kuiper, korpschef Amsterdam-Amstelland).

1.7 Hoe verhoudt het proces zich tot ‘succes’ of ‘falen’?

Hier geldt hetzelfde bezwaar als bij vraag VI, het is moeilijk te zeggen. De Nederlandse politie is in de laatste tien jaar sterk veranderd. Sommigen hadden daarvoor inspiratie gezocht in New York en waren door ZTP enthousiast geworden. Het is echter denkbaar dat veel veranderingen toch al zouden zijn ingevoerd in het kader van grotere ontwikkelingen, zoals ICT gebruik in politiekringen en de sterkere nadruk op prioriteitsstelling binnen de politieorganisatie (overgenomen uit NPM of ‘New Public Management’). Er is veel veranderd, maar het hoe, wat en waarom kan niet met zekerheid worden vastgesteld. Het is ook zo dat de Nederlandse politie niet de neiging heeft om een eenzijdige aanpak te omarmen, maar ten aanzien van ‘doctrines’ een zekere relativering aanhoudt en het effect van maatregelen goed wil bekijken.

‘Hoe dacht u over ZTP?’

Ik was er destijds wel in geïnteresseerd, maar het ligt mij niet. Er is wel gesproken over persoonlijke prestatiecontracten en daar ben ik wel voor. In Nederland hebben wij een samenlevingspolitie en je moet verbindingen zoeken en normbevestigend te werk gaan; je moet geloofwaardig zijn en proberen het vertrouwen in jou te vergroten. Steenhuis [procureur-generaal met wie hij had gewerkt] zei, dat het gros van de mensen Volkskrant-lezers zijn, met een sticker op de achterraut van de auto “Goed dat er politie is”, en er is veel betrokkenheid bij de politie. Van de andere kant gezien had Steenhuis het ook over de “interventieratio” en die moet omhoog. Als je dat bedoelt met zero tolerance policing dan ben ik ervoor, maar niet dat je alles en iedereen bekeurt; er moeten altijd verschillende mogelijkheden zijn, een waarschuwing et cetera. In Nederland hebben wij ongeveer 5 miljoen misdrijven per jaar waarvan 1.4 miljoen wordt aangegeven en de aangiftebereidheid loopt af. Mijn idee is: pakken wat je pakken kan, maar wel met een model dat je in staat stelt de zaken uit te filteren en waarmee je verschillende manieren gebruikt om de zaken af te handelen.’ (Pier Eringa, korpschef Flevoland)

‘Er is een duidelijke verschuiving naar een resultaatgerichte aanpak, in de organisatie maar ook individueel. Er wordt gewoon gezegd “je moet zoveel procent halen” en dat wordt veel harder gemanaged. De prikkels die je gebruikt zijn bedoeld om de intrinsieke motivatie te vergroten; het gaat niet alleen om productie en je moet je altijd afvragen welk effect je wilt bereiken. Bijvoorbeeld, in Nederland zijn wij sterk in integraal veiligheidsbeleid, maar er is nog steeds te veel bureaucratie en het kost veel tijd. Ik ben niet tegen prestatiecontracten; het geeft duidelijkheid, hoewel het on-Nederlands is. Nederlanders zijn vaak ambivalent over gezag. Ze zien iets gauw als pesterij, over het algemeen accepteren Amerikanen veel makkelijker bekeuringen ... Er is hier in Zuid-Holland-Zuid een quotum, maar dat heeft weinig zin in een buurt waar er geen ruk gebeurt. Maar wat is veel? Hier leggen wij bijvoorbeeld het accent op overlast. Het quotum is 150 verbalen per jaar, waarvan de helft is “staande houden”. Soms levert dat wrijving op en krijgen de dienders bij verjaardagen en zo allerlei verhalen over onnozele, verbaliserende agenten te horen.

Ik vind dat je trots moet zijn op je eigen organisatie, dus ik geef ze informatie, bijvoorbeeld dat wij meer dan 70% van onze geweldsmisdrijven hebben opgelost. Dát

moeten ze weten en daarom verweer ik me tegen die verhalen. Men is onvoldoende trots op de eigen organisatie. Amerikaanse dienders zijn veel trotser op hun organisatie. Ze zien er ook beter uit, hun uniform is netter en ze hebben hun naam en nummer op hun shirt. Hier wil ik een clean up onder de agenten, soms zijn ze gewoon een beetje shabby.’ (Ruud Bik, korpschef Zuid-Holland-Zuid)

Illustratief voor wat ik al eerder heb aangegeven – ontwikkelingen die eerder of tegelijkertijd met de ZTP-beweging aan de orde waren – is de uitspraak van een korpschef dat zijn team al vóór het ‘wonder’ van New York bezig was met hard optreden.

‘Dat strenge is niet vanuit Amerika gekomen, wij waren al eerder bezig en ook eerder dan het bestuur. Het begon met “Streetwise”. Er was een gedoogperiode waarin agenten misschien twee verbalen per jaar konden schrijven – twee! Wij hebben gezegd: “je moet er één per dag schrijven”, en de kranten zeiden dat het zero tolerance policing was. Het ging niet over het aantal verbalen op zich. Wij hebben gezegd dat een aantal zaken gewoon onacceptabel is: wildplassen, rijden door het rode licht, geen rem of verlichting op de fiets, enzovoort. Dus het ging om het vooraf selecteren van terreinen en dan zorgen dat de dienders anderhalf verbaal per dag gingen schrijven. ... Maar dat heb ik in mij, ik ben wat calvinistisch ingesteld, en ik had die opvattingen al twintig jaar geleden.

Was er dan een kentering?

In 1991 of 1992 was er een gewapende overval in de Bijlmer, ouders waren tijdens een ouderavond op school overvallen door een gewapende bende en hun geld en sieraden waren afgepikt. Toen zei Nordholt: “en nu moet het afgelopen zijn”. Wij legden de nadruk op de sturing van de primaire processen, op de vraag “wat zijn onze prioriteiten”? Vooral op de criminaliteit die een aantasting van de persoonlijke vrijheid van de burger inhield, en dan veel druk uitoefenen. Dus wij hadden in feite zero tolerance policing niet nodig. Later had je Compstat en zero tolerance policing in de stad New York en dat heeft ons wel aangemoedigd. Alleen in Nederland praten wij oeverloos over de voorwaarden en wij produceren bergen papier.’(Jelle Kuiper, korpschef Amsterdam-Amstelland).

2. Wat betekende ZTP binnen de Nederlandse context?

De elementen die afkomstig waren uit New York en elders, rustten op vier hoofdpijlers en de mate waarin deze in Nederland werden toegepast, varieerde daarbinnen.

- a. 'Zero tolerance' in de operationele zin van intensieve surveillance en voortdurende gerichtheid op bepaalde overtredingen. Dit concept is op een uiterst selectieve wijze en in de eerste plaats uit tactisch oogpunt gebruikt ; er waren geen fervente pleitbezorgers die voortdurend met de term ZTP smeten, zoals Mannon in Engeland. Sommigen waren er vrij voorzichtig over, zo niet regelrecht sceptisch.
- b. 'Broken windows'. Dit concept is als 'verloedering' sterk toegepast en werd gemakkelijk in de aanwezige sterke nadruk op integraal veiligheidsbeleid ingevoegd.
- c. 'Compstat' (als methode voor snelle informatieanalyse, gekoppeld aan verantwoording). Tot op zekere hoogte is dit overgenomen, maar er is geen uniformiteit. De technische mogelijkheden zijn mondjesmaat en niet altijd adequaat. Het verschijnsel van voortdurende en confronterende druk op leidinggevenden om te presteren in aanwezigheid van buitenstaanders komt niet overeen met de normen ten aanzien van onderlinge communicatie in de Nederlandse samenleving en binnen het Nederlandse politiebestedel, maar dit gedachtegoed is enigszins overgenomen in Zuid-Holland-Zuid en Brabant-Noord. Wellicht betekent dit het begin van een culturele omslag.
- d. 'New assertiveness'. De achterliggende boodschap uit New York en elders was dat de politie het anders kan doen, maar dat dit 'meer blauw op straat' (en assertief optreden) inhield. Deze aspecten zijn zeker overgenomen, maar het tegenargument zou kunnen zijn dat het politiebeleid over het algemeen toch al die richting opging. De fraaie boodschap en goeroes mochten dan uit New York komen, deze benadering hing niet alleen van New York af.

In het algemeen valt de conclusie te trekken dat een aantal complexe en in elkaar grijpende ontwikkelingen het politiebeleid heeft doen wijzigen, waaronder de elementen die hiervoor met betrekking tot ZTP zijn besproken. Deze hebben hun stempel op de Nederlandse politie gedrukt. Vergeleken met de onzekerheid en zelfs vermoeidheid die het politieapparaat tien jaar geleden liet zien (zie de interviews in de bijlagen van *Toekomst Gezocht*), is nu sprake van nieuw élan, zelfvertrouwen, energie, richting en zelfs trots.

Daarnaast is een chef weer een chef (zeker als de vergelijking met dertig jaar terug wordt gemaakt). Er is een veel grotere nadruk op prioriteitsstelling en op de gebruikmaking van informatie; de druk om te presteren is groter en het optreden van de politie op straat is doortastender en meer assertief. Het imago wordt meer dan voorheen belangrijk gevonden en er worden positieve signalen afgegeven; men stoort zich aan negatieve berichtgeving van buitenaf.

'De Nederlandse politie is lousy in communicatie en lousy in marketing. Er was een onzinverhaal van een hoogleraar over Duitsland, dat men daar een veel hoger

oplossingspercentage had bij de politie dan hier, maar wij hadden daar geen antwoord op terwijl het gewoon onzin was.’ (Ruud Bik, korpschef Zuid-Holland-Zuid)

Ongetwijfeld zijn factoren als druk van buitenaf door politici en pers, nieuwe opvattingen en technieken met betrekking tot overheidsmanagement en overige veranderingen binnen het politiebestedel op een aantal gebieden van invloed geweest. Ik zal vier kenmerken die hun gevolgen hebben voor structuur, cultuur en uitvoering, toelichten.

In de eerste plaats zijn chefs veel sterker ‘de baas’ in hun eigen organisatie. Dit houdt een strengere hiërarchie in, maar dit kan gepaard gaan met een grotere betrokkenheid bij het primaire proces; een aantal chefs besteedt tijd aan operationele eenheden en sommigen gaan zelfs mee met de surveillance op straat.

‘Als HC loop ik mee met verschillende diensten en laatst ging ik op surveillance mee met een agent. Op een strand had een aantal jongens een vuur aangestoken waar het niet mag. De agent haalde een schop uit de dienstauto, hij liep naar ze toe en zegt: “Wie is zo sportief om het vuur uit te doen?” en hij legde de schop neer. Eén pakte hem op en samen deden ze het vuur uit. Dat vind ik klasse, een creatieve oplossing.’ (Pier Eringa, korpschef Flevoland)

Dat meedoen kan natuurlijk van rituele aard zijn en door de lagere rangen met enige scepsis worden bekeken. Toen de chef van het binnenstadsdistrict in Amsterdam, die zeer actief was, ’s nachts verscheen, werd hem gevraagd ‘komt u om te controleren meneer?’. Hij pareerde dat met ‘natuurlijk, waarom zou ik hier anders zijn?’. Kort gezegd: de tendens is duidelijk aanwezig dat politiechefs meer assertief zijn, en zichtbaar actiever in en meer betrokken bij de organisatie dan voorheen. In sommige opzichten is de nieuwe chef een ander sociaal wezen met een uitgebreide scala aan competenties (bijvoorbeeld in relatie tot management, ICT en omgang met de media); dat is het geval in de VS, het VK en in Nederland.

Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat dit alles positief is; elk systeem brengt zijn eigen afwijkingen en vervormingen met zich mee. Een chef kan te dominant zijn, teveel de manager spelen en zelfs te actief zijn. ‘Managing by walking around’ kan een manier zijn om het onvermogen tot nadenken te verhullen (zoals Mintzberg [1973] eens suggereerde). Het managen van een politieorganisatie is zo afhankelijk van de context dat het altijd een kwestie van balans is. Het eist veel van het beoordelingsvermogen van leidinggevendenden om altijd oog voor de specifieke omstandigheden te hebben en een radar voor de consequenties.

In de tweede plaats is de prestatiedruk op de politie veel groter. De regering stelt ‘targets’, de chefs accepteren die in de vorm van prestatiecontracten of convenanten en het personeel wordt aangezet tot productie. Het kan niet worden ontkend dat de productiviteit vaak onacceptabel laag was.

‘Het moet gaan over het werk. Vroeger bepaalden de leidinggevendenden het werk, maar bij het werkoverleg ging het over de kleding van het personeel of dat men te vroeg naar huis ging, maar nooit over het werk zelf. In Amsterdam hebben wij ontdekt dat je dichterbij de werkelijkheid moet staan. Wij hebben bijvoorbeeld een “dashboard” ontwikkeld voor de wijkchef op basis van: “wat heb je nodig?”. Nu willen wij weten wat een diender gaat doen als hij het bureau verlaat en waar hij is, vroeger wist je dat

haast nooit. Nu willen wij ook weten: “waar besteed je je energie aan?” (Jelle Kuiper, korpschef Amsterdam-Amstelland).

Natuurlijk geven al deze ontwikkelingen stof tot kritische discussies en verschillende interpretaties. In een organisatie die traditioneel is gebaseerd op autonoom functioneren en discretionaire bevoegdheid voor de agenten op straat, kan prestatiedruk worden gezien als ‘niet lullen maar poetsen’ (of een vorm van ‘Taylorism’: Ritzer: 1997). Je kunt verwachten dat men ‘creatief’ met die druk omgaat, bijvoorbeeld door het zoeken naar gemakkelijke doelen (of door in één week veel verbalen te schrijven en het daarna rustig aan te doen). Van groot belang is dat dergelijke activiteiten nu veelal worden gestuurd door intelligenter en een handiger informatiegebruik; verscheidene chefs waren van mening dat ‘informatiegestuurde politie’ waarschijnlijk een van de belangrijkste kenmerken van eigentijds politiebeleid is.

‘Van groot belang is het opwaarderen van informatie-uitwisseling binnen de organisatie, want je had een verticaal georganiseerde informatiestroom. Er waren teveel schotten, informatie over criminaliteit bereikte bijvoorbeeld niet de politiemensen die toezicht op de snelweg hielden. Dus wij bevorderen de vrije vloed van informatie door de hele organisatie.’ (Jelle Kuiper, korpschef Amsterdam-Amstelland).

In de derde plaats leidden deze kenmerken tot het vasthouden aan bepaalde prioriteiten, en dat bevorderde vervolgens de discussie over taakstelling (Van der Vijver et al: 2001). De politie leert ‘nee’ te zeggen.

‘Als bedrijf werken wij ook veel meer met prioriteiten, bijvoorbeeld autocriminaliteit moet naar beneden en Justitie stelt ons ook targets, maar wij moeten niet met alles bezig zijn. Vroeger deden wij alles: je moet focussen en dan heb je meer succes’. (Jelle Kuiper, korpschef Amsterdam-Amstelland)

‘Er is een taakstellingdiscussie, “wat is voor ons en wat is niet voor ons?” Er werd gevraagd of wij niet een defibrillator in de surveillancewagens konden plaatsen. Dat zou zoveel levens per jaar sparen bij eerste hulp aan mensen met hartproblemen. Wij hebben later gezegd “dat is niet voor ons”. Je zou kunnen denken, waarom gaan de ambulances niet surveilleren?’ (Piet Deelman, korpschef Twente)

Bij die keuze zou je vraagtekens kunnen plaatsen, omdat het betekent dat het politieapparaat in zijn rol beperkt is ten aanzien van noodhulp in situaties van leven en dood. Een andere tendens is de degradatie van verkeerscontrole als essentiële politietaak (dat is met name ook sterk het geval in het VK).

Tegelijkertijd is het verbaliseren van verkeersovertredingen een bron van overheidsinkomsten geworden. Om de taken van de politie te herbezien, om over prioriteiten te praten om ‘nee’ te kunnen zeggen en dan toch van buitenaf gestelde prioriteiten te accepteren, die in de eerste plaats repressief en hoogst impopulair zijn, lijkt met elkaar in tegenspraak te zijn.

‘Wat wel doorgeschoten is, is de verkeershandhaving; ik heb er dertig mensen bij gekregen die zich alleen bezighouden met flitsen en bekeuren, maar die dertig

bepalen ons beeld. De goedwillende burger wordt gepakt voor de lulligste overtreding; het gaat er bij hem niet meer in dat dat van enig nut is. Ik kan ze nauwelijks weigeren want ik hoef ze niet te betalen' (Pier Eringa, korpschef Flevoland)

In de vierde en laatste plaats is de ingrijpendste verandering in het politiebeleid wel de nieuwe assertiviteit, die gepaard gaat met een veel meer proactieve houding in de zin van 'we kunnen een rol van betekenis spelen' ('we can make a difference'). De politie wil duidelijk impact hebben. De politiechefs van nu zijn leiders, managers en onderhandelaars, zijn duidelijk in de gemeenschap aanwezig en laten hun stem met een positief verhaal in de media horen. En het spreekt voor zich dat de inzet van meer uitvoerend personeel, een intelligenter informatiegebruik, prioriteitsstelling om intensieve aandacht aan specifieke onderwerpen te geven ('hot spots', veelplegers), probleemoplossing in nauwe samenwerking met meerdere partijen en de nadruk op preventie, hun doorwerking kunnen hebben.

De omvang en de veerkracht van de onderwerpen die de politie moet aanpakken, moeten daarbij niet worden onderschat, omdat de speerpunten van het beleid ondersteund en zo nodig bijgesteld moeten worden, ter vermijding van het opnieuw oplaaieren van het probleem. Maar het is overduidelijk dat in de laatste decennia de politie veel meer in staat is om, samen met partners op specifieke locaties en op het gebied van bepaalde overtredingen en specifieke issues, een onmiskenbare rol van betekenis te spelen.

DEEL IV

Conclusie

1. Nederlandse samenleving en de politie.

Voor het bestuderen van het Nederlandse politiebesteding en het overnemen van ZTP, is het noodzakelijk een aantal kenmerken van de Nederlandse samenleving kort te schetsen. Er hebben de laatste jaren veel veranderingen plaatsgevonden in de Nederlandse samenleving, zoals de overgang naar een postmoderne en multiculturele samenleving, maar deze zijn nog niet betrokken in sociologische en andere studies die zouden moeten helpen het traditionele stereotypische beeld te veranderen (zo dateert bijvoorbeeld het laatste Engelstalige boek over de Nederlandse samenleving uit 1967, van Goudsblom, maar zie Rochon: 1999).

- a. Nederlanders kunnen worden omschreven als mensen met een sterke nationale identiteit; commentatoren hebben vaak de nadruk gelegd op consensus, compromissen en het vermijden van conflicten, wat wordt gezien als een kenmerk van een maatschappij die wordt geleid door coalitieregeringen ('the politics of accommodation'; Lijphart: 1968). Deze politieke stijl van onderhandelen en aanpassen is wel beschreven als 'principeel pragmatisme' (Van Swaaningen: 1998) of 'pragmatische tolerantie' (Brants: 1998) in relatie tot beleidsontwikkeling (zie ook de eerder gemaakte opmerkingen over tolerantie).
- b. Met betrekking tot de politieke economie heeft dit in het algemeen geleid tot een succesvolle naoorlogse economie, gebaseerd op langetermijnplanning, nauwe samenwerking tussen regering, werkgevers en vakbonden, een geavanceerde verzorgingsstaat, een uitgebreide infrastructuur en overheidsdiensten van hoog niveau. Hier wordt wel naar verwezen met de term 'Rijnland model' of de 'poldereconomie', die een scherp contrast vormt met het vrije markt model van de VS (en het VK; Hutton: 1995).
- c. De grote aandacht voor welzijn heeft er ongetwijfeld voor gezorgd dat Nederland een meer 'verzorgend' land is vergeleken met de Britse en Amerikaanse samenleving. Er waren uitgebreide sociale voorzieningen, bescherming van de werkgelegenheid en een industriële democratie waarbij werknemersvertegenwoordigers werden geraadpleegd. Critici menen dat de Nederlandse samenleving te sterk gereguleerd is, te zeer gebonden aan regels en langzaam in het doorvoeren van veranderingen; besluitvorming kan lang worden uitgesteld door een tijdverslindend proces van medezeggenschap. Sommige huidige 'no-nonsense' managers, vooral uit Angelsaksisch georiënteerde bedrijven, vinden dit zeer frustrerend. In het begin van de jaren tachtig werd er zelfs gesproken over de 'Hollandse ziekte', waarbij sprake was van hoge publieke uitgaven en een hoge staatsschuld, lage (arbeids)productiviteit en een hoog ziekteverzuim (*Harvard Business School*: 1985: een decennium later werd er juist over een 'Dutch Miracle' gesproken!; Visser en Hemerijk: 1997). Aan de buitenkant is het bovendien een zeer progressieve maatschappij wat betreft waarden en gedrag, maar die maatschappij is in veel

opzichten conservatief wat betreft het vasthouden aan traditionele waarden, met vaak langzame institutionele veranderingen.

- d. Tijdens de afgelopen paar jaar is veel hiervan aan de kaak gesteld door een politieke verschuiving naar rechts die geassocieerd wordt met de opkomst van de populist Pim Fortuyn (Wansink: 2004). Politiek gezien kwam hij bijna uit het niets op zonder een partij of substantiële steun. Hij domineerde de media en deed veel rechtse uitspraken voor hij in 2002 werd vermoord. De LPF behaalde een opmerkelijke verkiezingsoverwinning (Storm en Naastepad: 2003). Enkele van Fortuyns ideeën werden toen gebruikt bij de twee regeringen Balkenende; tijdens de eerste regeerperiode zat de LPF in de coalitie en tijdens de tweede periode werd duidelijk gebruik gemaakt van LPF standpunten. Balkenende II voert een neoliberaal beleid: forse bezuinigingen, harde maatregelen tegen asielzoekers, het ontmantelen van verzorgingsstaatvoorzieningen, een tamelijk vijandige benadering van vakbonden en een harde houding op het gebied van orde en gezag (Pakes: 2004). Deze regering, die gebruik maakt van het erfgoed van Fortuyn, is openlijk de meest rechtse van de afgelopen decennia. Het is echter belangrijk te benadrukken dat terwijl deze ontwikkelingen (Van Swaaningen: 2004) ongetwijfeld een achtergrond vormen voor sommige observaties in de interviews en de media, ze zijn voorafgegaan door de belangstelling voor ZTP, dat voornamelijk in de tweede helft van de jaren negentig speelde.

Dit korte overzicht van enkele kenmerken van de Nederlandse samenleving die belangstelling wekten bij vooral externe commentatoren, is belangrijk voor het schetsen van de institutionele en sociaal-culturele omgeving waarbinnen de Nederlandse politie functioneert. Ik zou drie kenmerken van de 'identiteit' van de Nederlandse politie willen aandragen die relevant zijn voor onze beoordeling van 'beleidsovername'.

- De werkcultuur en operaties van de Nederlandse politiekorpsen weerspiegelen vaak de politiek van aanpassing, overleg en compromis die traditiegetrouw gebonden is aan het Nederlandse sociale en politieke leven. Boin et al (2003: 197) spreken over de 'kenmerkende C's van de Nederlandse bestuurscultuur: collegialiteit, consensus, compromissen, conflictvermijding'.
- De Nederlandse politie zelf neemt deel aan debatten over haar toekomst, is zich bewust van haar sociale functie in de maatschappij en van het belang van steun onder de bevolking en levert zelf een grotere bijdrage aan veranderingen dan de regering.
- De Nederlandse politieorganisatie is al dertig jaar bezig met het selectief invoeren van ideeën en technieken vanuit andere samenlevingen – voornamelijk de VS en het VK – maar ook vanuit andere landen. Bijvoorbeeld het Japanse 'koban' concept, gebaseerd op lokale agenten gehuisvest in kleine bureaus of kiosken midden in woonwijken en winkelcentra, werd in Rotterdam een aantal jaren geleden geïntroduceerd (*de Volkskrant*, 11 april 1996). In het algemeen importeren mensen meer dan ze exporteren en lenen meer dan ze leveren.

2. Zero tolerance, beleidsovername en 'paradigm shift'

Het is belangrijk om even verder te speculeren over dat selectieproces. In sommige opzichten heeft de Nederlandse samenleving historisch gezien op cultureel, linguïstisch, sociaal en

technologisch vlak zaken ontleend aan andere samenlevingen. Het zou echter een misvatting zijn om de Nederlandse samenleving op een of andere manier als poreus of een kritiekloze importeur van buitenlandse concepten te zien. Op veel gebieden – management, onderwijs, geestelijke gezondheidszorg, media enzovoort – ligt de bron van kennis, heersende modellen, nieuwe technieken en innovaties in andere samenlevingen (vaak in de VS). Noord-Amerika is goed in het op de markt brengen van ideeën en het verpakken van hun boodschap, op veel terreinen komen toonaangevende tijdschriften en lesboeken uit Amerika en op het gebied van sociale voorzieningen worden snel nieuwe technieken overgenomen (terwijl tegelijkertijd veel routinematige voorzieningen slecht worden opgezet en afgeleverd – of ze zijn er zelfs helemaal niet).

Dit leidt in de Nederlandse samenleving vaak tot ambivalentie over deze ontwikkelingen en deze dominantie (gebaseerd op mijn ervaringen en observaties en talloze gesprekken met andere buitenlanders in Nederland). Aan de ene kant wordt het innovatievermogen gewaardeerd maar aan de andere kant is er soms ook weerstand (denk aan Kuipers vergelijking van Compstat met de processen tegen de Nazi's in Nuremburg). Aan de buitenkant kan het lijken alsof mensen een nieuw concept aannemen. Er zijn bijvoorbeeld geen remmingen op het gebied van het overnemen van Engelse uitdrukkingen (al hoewel taalpuristen continu klagen over deze invasie); er is zelfs vaak voorkeur voor het Engelse jargon alsof het de betekenis authentieker of krachtiger kan overbrengen. Bij het politiewerk spreken mensen van 'hot-spots', 'restorative justice', 'intelligence led policing', 'quality of life' en, vanzelfsprekend, 'zero tolerance'.

Tegelijkertijd concentreert een Nederlandse politiechef zich voornamelijk op de Nederlandse samenleving en binnen een Nederlands politieparadigma. Hij of zij kan concepten en praktijken uit het buitenland overnemen, maar ziet deze zeer waarschijnlijk als een aanvulling op het bestaande beleid. Om kort te gaan, **zie ik geen bewijs van het wijdverbreid en kritiekloos overnemen van praktijken uit het buitenland**. Er zijn gedurende dertig jaar zaken 'overgenomen' of 'ontleend', maar dit gebeurde na een behoorlijk selectief proces en constante aanpassing. Mijn indruk is dat de Nederlandse politieleiding een hoge mate van zelfvertrouwen heeft over organisatie, beroep en werkstijl (en of dit wel of niet gerechtvaardigd is, is een heel ander verhaal!).

Het moet gezegd worden dat zij niet te maken hebben met het leiden van grote politiekorpsen, zoals Londen en New York, of met de veel zwaardere misdaadgerelateerde en sociale problemen van grote steden in het VK en de VS (en niet te vergeten Zuid-Amerika of Oost Europa). Het merendeel van de hoofdcommissarissen heeft nooit te maken gehad met de enorm veelsoortige vraagstukken waar veel van hun collega's in het VK en elders mee te maken krijgen. Mijn stelling is dat dit niet leidt tot een neurotische preoccupatie met hoe politiewerk elders wordt uitgevoerd. Dat kan interessant zijn om verder over te speculeren, maar een Nederlandse korpschef is een van 26 mensen in het land met een hoge status, die het heel druk hebben met hun eigen realiteit die diep is geworteld in hun lokale gebied en binnen een ruimer Nederlands politieparadigma.

Het kan zelfs het geval zijn dat externe ontwikkelingen worden gebruikt als een **negatief** referentiepunt. De Nederlandse samenleving is duidelijk heel anders dan bijvoorbeeld de VS en het VK. Dit kan er misschien toe leiden dat het niet aannemen van innovaties wordt generationaliseerd door te beargumenteren dat de lokale situatie heel specifiek is en dat de bezochte situatie niet toepasbaar is (b.v. New York wordt gezien als een fascinerende, maar heel andere wereld). Dit houdt in dat een Nederlandse officier continu de externe ontwikkelingen filtert, zodat ze kunnen worden toegepast en toegevoegde waarde geven aan het bestaande repertoire van beleid en technieken. In dit proces kan het gevaar schuilen van isolatie, provincialisme, incest en zelfgenoegzaamheid.

In wezen is mijn gevoel dat de Nederlandse politie opereert binnen een sterk, zelfontwikkeld paradigma dat elementen van de Nederlandse samenleving weerspiegelt en hierin diep is geworteld. Hoofdcommissarissen zijn zich ten volle bewust van externe ontwikkelingen in het politiewerk, misschien nog meer dan veel van hun Europese collega's, maar het is naïef om te denken dat ze innovaties en technieken uit het buitenland eenvoudigweg overnemen.

Er bestaat geen kritiekloos 'kopiëren'.

Tegelijkertijd moet gezegd worden dat er een groeiende tendens onder politici, de media en praktijkbeoefenaars is, om nieuwe concepten over te nemen en ze tamelijk kritiekloos te gebruiken – ze brengen nieuwigheid en een frisse aanpak van problemen; in dat opzicht kan ZTP worden beschouwd als een 'rhetorical device' (Newburn & Sparks: 2004), gebruikt door verschillende partijen met verschillende doeleinden. Het zou kunnen dat de nieuwe assertiviteit in Amsterdam al bestond voor de introductie van de term ZTP en dat de media zich toen op de term hebben gestort zoals Kuiper beweert. Het kan ook zijn dat een aantal chefs het concept heeft overgenomen om met een stevige term te bekrachtigen wat ze allang deden.

Ten slotte, in dit paper wordt gesteld dat de Nederlandse politie ZTP niet kritiekloos overnam, maar het toepaste binnen een bestaand paradigma en het mengde met een aantal lokale praktijken. Verder wordt ervan uitgegaan dat de Nederlandse politie een sterke professionele gerichtheid heeft gehad dat paradigma zelf te ontwikkelen. Op dit moment is men bezig nieuwe concepten te ontwikkelen en er is een gevoel van een tussenperiode waarin iedereen wacht op een verse blauwdruk of 'paradigm shift' (zoals *Politie in Verandering* in 1977). De politie heeft tot nu toe niet blootgestaan aan de voortdurende, intense druk van de overheid (zoals in het VK) en de enorme aandacht van de media en het publiek (zoals in de VS).

NABESCHOUWING

In zekere zin eindigt hiermee mijn rapport over beleidsovername, maar in een bredere perspectief gaat de materie toch onherroepelijk over de toekomst van de politie. Ik pleit voor een doordacht - samenhangend - ‘paradigma’ om ontwikkelingen binnen de politie te duiden en richting te geven. Dit om te vermijden dat beleid wordt gebaseerd op modieuze concepten (en ‘management by talking around’). Ik benoem acht thema’s die centraal staan in de discussie over de toekomst van de politie.

1. Noodzaak van een samenhangende visie op politiewerk

Mijn analyse van beleidsovername toont aan dat de Nederlandse politie op zoek is naar een nieuw gedeeld verhaal: een samenhangende visie op de rol en functie van de politie in een veranderende politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context. Dit gedeelde verhaal was de afgelopen vijftientig jaar het POS –rapport en de daarop gebaseerde integrale, brede basispolitiefunctie dicht bij de burger. Beleidsovername geeft aan dat binnen de politie een zoektocht gaande is naar bouwstenen voor een nieuw gedeeld verhaal. Maar dit proces verloopt met vallen en opstaan:

‘Wij hebben het niet over een filosofie. De politie is niet echt op denken gericht. ... Ik word gezien als “filosofisch”, dat zal wel, maar het is mijn verantwoordelijkheid om na te denken over mijn relatie tot het bevoegde gezag en over het inrichten van mijn organisatie. ... Het bevoegde gezag wordt nerveus als ze dit allemaal horen en er is weerstand.’

Maar ondanks weerstand is er een professionele noodzaak aan een nieuw gedeeld verhaal. Als een belangrijk maatschappelijk instituut geen filosofie heeft die de basis vormt voor het mandaat en functioneren, is het kwetsbaar voor het van buitenaf opleggen van ideeën en het aannemen van ‘fads and fashions’ en modewoorden.

De Nederlandse politie is zich blijven baseren op *Politie in Verandering*. Het is echter de vraag of een document dat meer dan 25 jaar geleden is geschreven, in een periode van progressief idealisme waarin de politie een behoorlijke maatschappelijke achterstand had, nog wel bruikbaar is gezien de significante en verstrekkende veranderingen in de samenleving sinds die tijd. Ik geef hier enkele meningen uit de interviews met respondenten:

‘Politie in Verandering staat in essentie recht overeind; in Nederland hebben wij een maatschappelijk georiënteerde politie en wij zijn erg goed in het vinden van een gezonde balans tussen gebiedsgebonden werk en functionele taken.’

‘Bernard Welten is met anderen bezig met het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie en vanuit de kerntakendiscussie wil hij een visie en een missie formuleren voor de Nederlandse politie. Sinds Politie in Verandering is er geen gemeenschappelijke visie ontstaan.’

‘Politie in Verandering speelt nog een rol; het is wel vanuit de ideologie van de jaren zestig, maar de basis logica, houdt nog stand. Wij zijn doorgroeid sinds Politie in Verandering. Ik denk dat wij uniek zijn in Europa, wij zoeken onze eigen

legitimering. Wij lijken meer op Engeland wat dat betreft ---- De politie is een zeer belangrijk apparaat en een instrument van gezag. Dan ben je verplicht om na te denken over je vak; wij hebben een eigen plicht om onze professie te ontwikkelen. Die professionalisering moet uiteraard in ondergeschiktheid gebeuren, alleen de burgemeesters zijn in het algemeen niet zo ingesteld op het begrip professionalisering van de politie.'

'Moet er niet een nieuwe Politie in Verandering komen na 27 jaar?'

'Ik denk dat het onmogelijk is, misschien kan je een correctie aanbrengen. Er is grote onrust onder de bevolking geweest en er is ook de grote ommekeer van de laatste paar jaren. Politie in Verandering was echt een paradigm shift en het werd zeer wijd gedragen, er was veel draagvlak, ook door de vakorganisaties. ... Men zoekt nu weer een nieuwe paradigm shift en er werd heel hard gewerkt, maar er zijn zoveel verschillende delen, ik weet niet of je een allesomvattende visie weer krijgt. Je kan constateren dat de politie een "complex service organisation" is geworden zoals je het noemt, maar ik zie niet de nieuwe, verse en vernieuwende ideologieën in de bredere samenleving zoals degene die opkwamen in de jaren zestig en zeventig.'

Het is wel zo dat een aantal hoofdpersonen uit die tijd of met die mening nu op het punt staat met pensioen te gaan en dat een nieuwe en jongere generatie een modern document heeft ontwikkeld ('Politie in ontwikkeling': 2005). In wezen zeggen de chefs 'wij willen vasthouden aan onze investering in "COP"/gebiedsgebonden politiezorg, maar wij zijn te ver doorgeschoten. Wij moeten nu via een takenstellingdiscussie vaststellen wat voor ons is en wat niet, moeten meer accent leggen op het rechercheren en de bestrijding van de zware en vaak voorkomende criminaliteit, maar wij willen vooral onze legitimering in de samenleving weer terug winnen' (zie ook *Algemeen politieblad*, 25 juni 2005; "'Wij zijn waakzaam en dienstbaar": Blauwe bazen presenteren politievisie').

2. Maar er is nog veel ambivalentie

De noodzaak aan een nieuw gedeelde verhaal wordt weliswaar gevoeld, maar het is er nog niet. Wel worden bouwstenen aangereikt. Ik denk daarbij aan het rapport "Politie in ontwikkeling" van de Raad van Hoofddoelcommissarissen. Dit is door de eenzijdige publiciteit (digitale slotgrachten, cameraobservatie en bezorgde reacties over privacy) door een aantal commentatoren direct zwaar bekritiseerd. Ik vind dat dit geheel ten onrechte is gebeurd omdat "Politie in ontwikkeling" wel degelijk enerzijds pleit voor een behoud van de verworvenheden van POS (brede, integrale taakuitoefening dicht bij de burger en een nadruk op niet-justitiële conflictbeslechting). Anderzijds wordt een aantal nieuwe accenten gelegd: een nadruk op de kwaliteit van informatieprocessen; nadere uitwerking van de signaleringsfunctie van de politie richting bestuur; veel meer dan in de POS -filosofie wordt de opsporing benadrukt; er spreekt een inzicht uit dat lokale politiezorg meer en meer is verweven met internationale ontwikkelingen (georganiseerde misdaad, terrorisme) en een verdere aanzet is gegeven om het operationele concept 'tegenhouden' door te ontwikkelen in de richting van een 'nodale strategie'.

Maar zoals gezegd er bestaat ambivalentie binnen en buiten de politie. Dit is niet meer dan normaal. Paradigmawisselingen verlopen per definitie langzaam. Het oude denken blijft lang woekeren. Het POS -rapport (1977) is indertijd niet echt met gejuich ontvangen op het

Ministerie van Binnenlandse Zaken en pas in de jaren tachtig worden ideeën daaruit op brede schaal geïmplementeerd (in navolging van de wijkteam experimenten in Haarlem en elders). Dat er een zekere mate van ambivalentie is dus niet verwonderlijk. Ook internationaal zien we dezelfde ambivalentie. Ik denk bijvoorbeeld in het VK (zie “Dimbelby lezing” van de Londonse korpschef; Blair: 2005), maar er is een overduidelijke accentverschuiving en een sterkere collectieve wil dan voorheen. Deze sterkere collectieve wil richt zich ondermeer op het ‘oneindige karakter’ van politieoptreden.

Vroeger zei de politie haast nooit ‘nee’ op een hulp- of interventieverzoek. Hierdoor zijn functies van de politie zijn gaan steeds meer uitbreiden en dat er nu keuzes gemaakt moeten worden (via de takenstelling discussie). Er is een zekere wrijving tussen de diepe institutionele investering in gebiedsgebonden politiezorg van de laatste twintig jaar en de nieuwe eisen aan criminaliteitsbestrijding, maar de politie is ook heel sterk de kant opgegaan van consumentisme in de trant van ‘wij zijn voor het publiek en het publiek mag meebeslissen in onze prioriteiten’. Met toenemende vragen van een grote verscheidenheid aan stakeholders betekent dit een exercitie in ‘the management of expectations.’ En dus ambivalentie: de vraag dringt zich op bij politieleiders: wat is goede politie?

Aan deze ambivalentie komt geleidelijk een einde: de kerntakendiscussie verliest het abstracte karakter. De politie stoot daadwerkelijk taken af naar het bestuur en andere partners in veiligheidsnetwerken.

Maar professioneel en institutioneel gezien is het essentieel om een samenhangend en breed ondersteunde filosofie te hebben die geregeld wordt bijgewerkt. ‘*Politie in Verandering*’ werd uiteindelijk geschreven door ‘angry young men’ die zich afzetten tegen het systeem; de nieuwe poging komt van gevestigde personen en daardoor krijgt het een andere betekenis. Het zou een goed idee zijn om enkele ‘aangewezen jonge honden’ (‘designated angry young men’ en, vanzelfsprekend, ‘angry young women’!) aan te wijzen om een kritisch alternatief te schrijven voor de tekst van Welten en anderen. Hun rol is vergelijkbaar met een parlementaire oppositie, om diversiteit te creëren en groepsdenken te vermijden.

Deze oefening is bedoeld om de grote vragen aan de orde te stellen. Deze hebben altijd te maken met de rol van de politie in een veranderende maatschappij, zoals de gevolgen van globalisering, toenemende polarisering en verschuivingen in de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn er de vragen over de organisatie en management van het systeem waarbij de negatieve effecten van voortdurende en versturende reorganisaties moeten worden vermeden, alsmede de storende gevolgen van schaalvergrotingen en een tekort aan investeringen in de primaire processen. Er is een balans nodig tussen misdaadbestrijding en de rechten van burgers, waarbij bepaalde groepen niet gedemoniseerd of uitgesloten mogen worden. En met nationale en zelfs supranationale eenheden ontstaan fundamentele vraagstukken over doorzichtigheid en verantwoordelijkheid.

Eerder heb ik bijvoorbeeld het spanningsveld tussen het eenzijdige model voor misdaadbestrijding en het socialere model, dat regelmatig opduikt bij het kiezen van een richting voor de politie, besproken. Een chef heeft bijvoorbeeld tegen me gezegd:

‘Ik ga vanmiddag praten met 600 agenten. Ik ga ze vertellen “als jullie aan hulpverlening willen doen had je in de zorgsector moeten gaan werken. Je primaire taak is criminaliteitbestrijding: ordehandhaving is je eerste prioriteit.”’

Hier wordt soms verwezen naar wat in Engeland heet het ‘force versus service’ debat. Beide elementen zijn aanwezig in de politie, maar het gaat erom welk accent een korps kiest en welke concepten worden gehanteerd; het is niet alleen een semantisch spel. Een paar jaar

geleden veranderde de Met van Londen zijn naam in 'Metropolitan Police Service', terwijl de Australian New South Wales Police recentelijk is teruggegaan naar 'NSW Police Force'. In Nederland zijn er, terwijl 26 korpschefs een uniformer standpunt proberen te bepalen, nog steeds tekenen van die tweedeling; een deel ziet zichzelf in de eerste plaats als 'boevenvanger' en een deel heeft een meer sociaal georiënteerd blikveld.

'Ik ben gewoon een boevenvanger – en het publiek vindt het leuk ook – maar ik ben voor minder toezicht met meer interventies. De maatschappelijke betrokkenheid is doorgeschoten en je moet niet uit het oog verliezen dat onze kerntaak is boeven vangen – en veiligheid – dat is mijn visie. Bijvoorbeeld het accent op wijkwerk in Utrecht is bijna een doel op zich geworden en je moet je wel afvragen "wat levert dat nou op?" ... Wij moeten wel "gezag" terugwinnen. Het gaat wel om kwaliteit en niet lullige dingen gaan doen; wij zijn duidelijk assertiever geworden en ik zei tegen ze "wees assertiever", maar er is een verschil tussen actief zijn en dat je repressief bent. In Nederland zijn wij professioneler geworden en wij hebben ook een veel betere opleiding dan voorheen. Ik vind wel dat er meer accent moet komen op presteren. Je kan meer actief zijn, maar toch de kunst van het vak uitoefenen.'

'Voor mij draait het om veiligheid, verdraagzaamheid en leefbaarheid; het meest belangrijk is veiligheid. Veiligheid is onze kerntaak, terwijl je bij de andere twee je verantwoordelijkheid meer bij anderen kunt deponeren. Je moet wel de informatiepositie houden en zaken in goed overleg overdragen aan andere instanties. Daarnaast doe je een beroep op de capaciteiten van mensen en die moeten gewoon meer presteren.'

'Hoe zou u uw visie op de politie willen omschrijven?'

Ik ben er vast van overtuigd dat je legitimering moet zoeken in de verbinding met de bevolking en in het winnen van hun vertrouwen. Wij moeten ons gewoon richten op onze kerntaken – handhaving, opsporing en noodhulp – in de wetenschap dat wij nooit alles aankunnen. Van groot belang is de verbinding met je omgeving en ook samenwerking in de keten en met hulpverleners en de gemeenten.

De kern is integraal veiligheidsbeleid en daar geloof ik heel sterk in. Wij moeten de burgers naar ons toe halen, ze moeten onze ogen en oren worden en wij moeten ook mensen aanspreken. Onze beleid en optreden moeten een uitwerking hebben op normen en waarden. Mensen moeten weten "welke regels gelden hier"? Wij moeten veel vierkante achter onze meningen staan en een heldere lijn hierover vasthouden. Wij moeten niet de waan van de dag volgen, van politici die achter incidenten aan hollen, en veel robuuster achter onze meningen staan. Bernard Welten heeft gezegd, "de politie zou ondergeschikt met gezag en niet aan gezag willen zijn".

Dit zijn in de praktijk misschien accentverschillen, maar ze bevatten fundamenteel verschillende visies op het politiewerk; en die potentieel tegenstrijdige visies bepalen de keuzes die gemaakt worden over hoe de organisatie wordt aangepast om de taken te volbrengen. Dit betekent dat een filosofie die gedragen wordt essentieel is (Cassels Report: 1996).

3. Te veel beleidsovername tegelijkertijd

Er is nog geen gedeeld verhaal en op weg daar naar toe bestaat er nog te veel ambivalentie over wat de politie is? Ligt het accent bij preventieve of repressieve optreden? Is de politie een ‘crimefighting’ instrument of een organisatie gericht op community policing? In “Politie in ontwikkeling” worden veel van de uitgangspunten van POS als blijvend waardevol gedefinieerd. Wel worden binnen de bestaande politievisie een aantal andere accenten gelegd. De verschillende beleidsovername processen illustreren dit, maar tegelijkertijd constateer ik dat te veel, tegelijkertijd gebeurt. Ook in de drie Politie en Wetenschap publicaties over prestatiesturing en prestatieconvenanten wordt gewezen op de onvolledige implementatie van diverse bedrijfsmatige veranderingen (INK –model, ABRIO –model, informatiegestuurde politie, capaciteit- en competentie management, ‘tegenhouden’ en/of ‘nodale politie’). Er gebeurt te veel; te veel half en/of onvolledig en er is te weinig samenhang tussen de verschillende processen (Cachet, van Sluis, Ringeling: 2006; Hoogenboom: 2006).

Want de lessen van institutionele veranderingen zijn dat alle veranderingen onverwachte gevolgen hebben en dat hoe groter de verandering is, des te onverwchter de gevolgen. Boin et al (2003: 144) stellen vast dat ‘een van de belangrijkste en meest eenduidige bevindingen van een halve eeuw bestuurskundig onderzoek is dat zelfs de implementatie van eenvoudige doelstellingen in de praktijk altijd anders loopt dan gedacht’. En er vinden veel veranderingen plaats. Een commentator merkt op dat ‘de politie lijdt aan een onbeteugelde innovatiedrang’ en zei verder:

‘Wij zijn zeer innovatief in vergelijking met andere Europese landen, wellicht met uitzondering van Engeland. Men struikelt over elkaar heen met allerlei innovaties, ook in een brede maatschappelijke context. Wat moeilijker is, is om het vol te houden op het professionele vlak ----- Wat je ziet bij politiemangers is dat zij metaforen gaan managen; ze gebruiken die tijdelijk en op een opportunistische manier en het heeft soms een mate van hype.’

Het kan nuttig zijn bij het nadenken over besluitvorming rekening te houden met deze waarschuwing over onvoorziene gevolgen. En, om de vele redenen die ik hiervoor aangaf, zijn er de afgelopen twee decennia veel veranderingen geweest in het politiewerk en dit zal waarschijnlijk ook doorgaan.

4. De noodzaak van het systematische onderzoeken van de omgeving (‘environmental scanning’)

We hebben gezien dat Nederlandse politiefunctionarissen veel reizen, veel korpsen en conferenties in het buitenland bezoeken en een lange geschiedenis hebben van het overnemen van beleid en technieken uit het buitenland. Dit leidt soms tot een zekere scepsis over de waarde van zulke hoge aantallen functionarissen die op reis gaan en de ‘opbrengst’ tegenover de kosten. Te vaak is het een initiatief van één korps of één stad terwijl de ervaringen en kennis eigenlijk ten goede zouden moten komen van het hele apparaat.

In plaats van dit over te laten aan individuele initiatieven en het sporadisch overnemen zou het verstandig te zijn een unit voor ‘environmental scanning’ te hebben, die systematisch en met advies van experts ontwikkelingen in het buitenland bestudeert en ze evalueert op hun geschiktheid voor Nederland.

Een hoofdcommissaris suggereert dat men zich misschien niet blind moet staren op het buitenland, maar ook best in Nederland zou kunnen kijken en dan vooral in de zorgsector.

‘Als het gaat over visie en beleid op bedrijfsvoering bij de politie dan is er een tendens om het te zoeken in het buitenland bij korpsen in andere landen. Er is ook een cultuur van: je groeit intern door. Wat men te weinig doet naar mijn mening is kijken naar andere organisaties in Nederland. Waarom zou je niet kijken naar de ervaring en expertise van de grote bedrijven in Nederland? Je zou vooral kunnen denken aan ziekenhuizen en instellingen in de gezondheidszorg. Zij hebben een aantal kenmerken gemeen met de politie zoals 24-uurs functioneren, politieke sturing, werken met professionals en betrokkenheid bij allerlei maatschappelijke vraagstukken, bijvoorbeeld over integriteit - - - Wij hebben intensief contact met de Antillen. De Nederlandse politie onderhoudt contacten met Polen en Hongarije. Wat ik niet veel zie is het ontwikkelen van een visie op politiewerk samen met de andere Europese landen; je zou je veel meer moeten richten op Europese schaal’.

De waarde van deze ‘scanning’ oefening is significante ontwikkelingen vroeg op te sporen en ze op een geraffineerde, proactieve manier te selecteren voor bredere inzet. Een dergelijk scan wordt ook bepleit in het visiedocument “Spelverdeler in de opsporing” daar waar het gaat om technologische ontwikkelingen (forensisch-technisch onderzoek: Projectgroep Forensische Opsporing: 2005).

5. Schaalvergroting of niet?

Het leek bijna onvermijdelijk dat de Nederlandse politie zou worden gefuseerd tot grotere korpsen met bovenregionale en nationale eenheden (20 korpsen hebben minder dan 2.000 mensen in dienst, Boin et al: 2003: 30). Al hoewel dat uitgebleven is in de ministeriële besluitvorming van 2005, behoort het nog steeds tot de mogelijkheden.

‘Ik denk dat schaalvergroting komt, dat wij een stuk autonomie gaan inleveren, dat de ondernemingsgezindheid van de kleinere regio’s moet toenemen en dat wij bereid moeten zijn nieuwe dingen uit te proberen.’

‘Ik geloof in kleinschaligheid, vooral in delivery, in het leveren van diensten aan de basis. En er is al opschaling, naar een nationale recherche, zes bovenregionale teams en een nationaal ICT-team. Op dit moment zie je al gelegenhedsallianties, ook wat betreft aanbesteding, tussen de regio’s. ... Mijn gevoel is wel dat wij de recherche hebben verwaarloosd; wij lieten het te veel over aan hobbyisten. Je ziet criminaliteit die de gemeente oversteeg, maar ook de regio en zelfs het landelijke oversteeg, maar daar is nog geen organisationele vorm voor beschikbaar.’

Twee factoren spelen hierbij een rol. Ten eerste kan worden gespeculeerd over wat het ideale formaat is van een politiekorps. Op een bepaald moment ging men in het UK uit van 3.000 (voor een korps dat grotendeels zelfvoorzienend is), maar hier is geen duidelijk wetenschappelijk bewijs voor (informatie van voormalig lid van ACPO). Dat getal wordt ook hier genoemd: ‘Verschillende korpschefs spreken hun voorkeur uit voor ongeveer 15 korpsen met een minimale formatie van ongeveer 3.000’ (Boin et al 2003: 138). In moderne bedrijven bestaat de neiging om steeds grotere eenheden te leiden met gebruik van informatietechnologie die het mogelijk maakt dat relatief kleine hoofdkantoren een conglomeratie van verschillende en verspreide bijkantoren kunnen besturen. De kleine omvang van een aantal Nederlandse korpsen lijkt meer een gevolg te zijn van een politieke compromis in de reorganisatie van 1993 dan een gevolg van organisatorische of managementstandpunten. Het tweede en belangrijkste punt dat ik heb aangevoerd, gebaseerd op veel bewijsmateriaal, is dat politiewerk in hoofdzaak is gericht op **lokale dienstverlening**. In theorie is er geen reden waarom schaalvergroting en dienstverlening op microniveau niet kunnen worden gecombineerd. Er zijn echter tekenen die erop wijzen dat de twee niet altijd samengaan. Een uitgebreid onderzoek in Londen toont aan dat schaal, centralisatie en doelen die van buitenaf worden opgelegd ondermijnend zijn geweest voor goede lokale dienstverlening door de politie in de districten, tot frustratie van burgers en politiefunctionarissen (Fitzgerald e.a.: 2002; Punch: 2004). Er bestaat al een aanzienlijke samenwerking tussen verschillende regionale korpsen in bepaalde delen van het land. Om een aantal redenen zou de makkelijkste oplossing kunnen zijn het fuseren van enkele korpsen tot grotere regionale netwerken met een nieuwe regionale leiding waarbij de bestaande korpsen intact blijven en geleid worden door een subregionale districtschef. Dat zou betekenen dat er 8 tot 10 nieuwe gecombineerde regionale korpsen komen.

6. Wat is de balans tussen diversiteit en uniformiteit?

Er moet een gezonde balans bestaan tussen uniformiteit en diversiteit. Uniformiteit duidt op conformisme en rigiditeit, zelfs op ‘group think’, terwijl diversiteit wijst op een gebrek aan coördinatie en hobbyisme. In het verleden was er duidelijk teveel diversiteit; het ‘hobbyisme’ van chefs toen vloeide voort uit het feit dat de Raad van Hoofdcommissarissen geen besluitvormend orgaan was en chefs niet verplicht waren om richtlijnen op te volgen (Vlek et

al: 2004). Ik zou ook willen suggereren dat er in de Nederlandse samenleving de neiging bestond om regels op te stellen, maar in de praktijk vrijblijvendheid toe te staan vanwege een tegenzin om mensen die afwijkend gedrag vertoonden ter verantwoording te roepen.

Dit is een kwestie van professionele afstemming met het oog op externe druk en verschuivende eisen om een breed ondersteunde overeenkomst te bereiken over 'wat moet uniform zijn en wat mag op lokaal niveau worden ingevuld?'. In een betrekkelijk kleine samenleving, met slechts 26 korpschefs, zou het niet te moeilijk moeten zijn om hier overeenstemming over te bereiken. Een gebied dat verknoeid is door diversiteit is de ICT; het zou operationeel wenselijk zijn om één effectief systeem te hebben, in plaats van enkele ongecoördineerde systemen.

Het lijkt alsof het Raad van Hoofdcommissarissen zich in de richting van meer uniformiteit en centrale leiding beweegt, vanuit een positie waarin het geen besluitvormend orgaan was en zijn beslissingen niet bindend waren. Het is, nogmaals, essentieel dat zulke beslissingen een achtergrond hebben van de filosofie over mandaten, taken, richting en functioneren (alle punten in deze conclusie zijn nauw met elkaar verbonden). Ik pleit dan ook sterk voor een versterking van de 'collectieve wilsvorming' binnen de Raad van Hoofdcommissarissen. Binnen de bestaande bestelstructuur kan een eenduidig 'gedeeld verhaal' (of onderdelen daarvan) in belangrijke mate richtinggevend zijn naar korpsen. Maar dit kan alleen als dat 'verhaal' krachtig wordt verteld en daardoor soortelijk gewicht krijgt en dus eerder zal worden ingevoerd in de regio's.

Er is dan een verschuiving gaande naar het serieuzer nemen van collectieve standpunten.

'Er is diversiteit en je hebt duidelijk hardliners en softliners, maar wij groeien wel naar elkaar toe. Er is wel een grote sprong voorwaarts gemaakt omdat het vroeger meer vrijblijvend was'.

'Wij komen iedere maand bij elkaar en je krijgt iedere maand veel stapels papier. Er zijn boards die verantwoordelijk zijn voor het uitdiepen van specifieke thema's, bijvoorbeeld handhaving, dienstverlening of personeel. Er worden geen besluiten genomen, maar ik verbind mij wel aan afspraken. Er is een nieuwe generatie tegenwoordig die veel meer vanuit een gemeenschappelijke visie opereert. Er zijn geen kikkers die uit de kar springen.'

'Wij behandelen heel veel onderwerpen: ICT, organisatie van de recherche, bovenregionale samenwerking, enz., en ook thema's zoals integriteit. Het is een kruiwagen vol kikkers: 26 eigenwijze mensen, met diverse opvattingen. Er is min of meer besluitvorming. Wij hadden bijvoorbeeld een discussie over kerntaken: moet er niet een defibrillator in de surveillancewagen komen, want dan spaar je zoveel levens van mensen met hartproblemen wordt ons verteld. Wij hebben besloten om ze niet te plaatsen omdat het niet hoort bij onze kerntaak. Ik had ze wel in de wagens hier, maar ik heb ze laten weghalen. Wij zijn het ook met elkaar eens over het onderwijs. Wij hebben landelijke prioriteiten vastgesteld over informatie-uitwisseling en daar willen wij ons aan committeren, maar er moet een goed ICT bestek komen en ook geld om ons operationele vermogen te verbeteren.'

'De Raad probeert een grotere mate van eenheid en professionaliteit te bevorderen. De Raad probeert een eenheid te vormen, maar toch is er diversiteit en haantjesgedrag. Als er eenheid in besluiten is dan zie je toch diversiteit in uitvoering. Men wil duidelijk laten zien naar buiten toe dat de Raad bezig is met beleid. Bernard [Welten] bijvoorbeeld is daadkrachtig en werkt met anderen aan uitgangspunten.'

Er is sprake van een ‘old boys network’ van overwegend mannen met een ‘blauwe’ identiteit, gevormd vanaf hun jaren bij de NPA (die ‘broederschap’ krijgt veel aandacht in Boin et al: 2002). Sommige chefs zeiden tegen mij dat het beeld in *Blauwe Bazen* al verouderd is en een chef beweert dat zij, in de vijf jaar waarin zij zitting in de raad heeft, positieve veranderingen heeft gezien.

‘Er is een jonge generatie korpschefs gekomen, er is veel veranderd qua samenstelling. Men is op zoek naar een nieuwe filosofie als vervanger van *Politie in Verandering*. Misschien zijn sommige mensen al doorgeslagen en hanteren zij een bepaald taalgebruik, zoals “boeven vangen” en “resultaatgericht”. Er zijn goede dingen voortgezet zoals het versterken van gebiedsgebonden politiezorg en een accent op kleinschaligheid, maar dan zoveel mogelijk informatie gestuurd. En als je doelen nastreeft dan moet je wel rekening houden met het maatschappelijke effect. De constante vraag moet zijn “hoe sturen wij op de grote lijn?” en dan strategische keuzes maken. Bijvoorbeeld, er was een heel goede discussie over het ontwikkelen van een visie op forensische opsporen en dat vond ik inspirerend.

In de bijna vijf jaar dat ik nu in de raad zit is er wel verandering in gekomen. Er is minder hiërarchie dan een paar jaar geleden en ik proef dat wij gericht zijn geworden op strategisch niveau, maar ook op andere niveaus. De Directeur Politie [van het Ministerie van BZK] is altijd aanwezig en hij heeft een groot aandeel in de verbetering gehad. Het gaat om het ontwikkelen van een positieve maar kritische visie en hij let daar op, maar ook op het proces, op verbindingen tussen korpsen en verbindingen met de ministeries. Ministers hebben zich met enig *dédain* over de politie uitgelaten en spreken over meer sturing.’

7. Meer naar het Britse model (ACPO)?

Er lijkt een tamelijk grote affiniteit te bestaan met het politiewerk in Groot-Brittannië, meer dan met de VS of veel andere continentale Europese korpsen. Bijna alle Nederlandse politiemensen spreken Engels, reizen is makkelijk en snel en er is vaak praktische samenwerking over vraagstukken en zaken tussen individuele korpsen en tussen leden van de CCIC (Cross Channel Intelligence Conference). Ik zou zelfs een nauwere samenwerking met de politie in het VK willen voorstellen. Hiermee doel ik niet op technieken en samenwerking, aangezien dit al vrij goed ontwikkeld is; zie bijvoorbeeld Kruyer (2003) over een ‘expert meeting’ in Warnsveld tussen Britse en Nederlandse politiemensen; en de politie van Kent en Surrey is momenteel populair (Kent vooral voor ‘intelligence-led policing’).

Mijn redenen zijn gebaseerd op het model afkomstig uit de sterke ontwikkeling van ACPO (Association of Chief Police Officers) tot een zeer professioneel en machtig orgaan met een nadruk op het verbeteren van beroepsexpertise, stimuleren van de competenties van hoofdcommissarissen en de groei tot een invloedrijk lobbyinstrument. ACPO leidt ontwikkelingen en haar richtlijnen worden uitermate serieus genomen.

Van de Britse politie kan men zegen dat deze heeft blootgestaan aan aanhoudende aanvallen door de regeringen en zichzelf heeft verdedigd door beter gekwalificeerd te worden, verfijnder en steviger in zijn schoenen te staan. Er heeft een grote verschuiving plaatsgevonden in de gerichtheid op managementvaardigheden en op het investeren in de professionele en algemene ontwikkeling van hogere functionarissen, maar in zo’n mate dat sommigen zeggen dat ze te ver zijn verwijderd van de operationele politie (een gevaar van een te sterke nadruk op management). Daarnaast is de grote nadruk op kwaliteit versterkt door het opwaarderen van de HMIC (‘Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary’ of

inspectiedienst) en door de inspanningen van de Audit Commissie (Leishman e.a.: 1996). De visitaties van de HMIC worden serieuzer genomen dan ooit.

Mijn stelling is dat neoliberale staten vaak korte termijn denken voortbrengen met bemoeizuchtige politici die graag willen 'scoren' door problemen vandaag op te lossen, en die ook hoge eisen stellen aan overheidsdiensten. Met de gedachte dat dit soort bemoeizucht en druk nu ook vanuit de Nederlandse regering komt, kan worden geadviseerd zich voor te bereiden op het afweren van de aanval. Het is niet voor niets dat Garland (in zijn 'The Culture of Control') wijst op deze toenemende bemoeizucht van politici die leidt tot gespletenheid in de verhoudingen tussen het politiek-ambtelijke systeem en de professionele uitvoerders die dagelijks met hun voeten in de klei staan. Ook in het gezamenlijke hoofdstuk in de drie Politie en Wetenschap publicaties over prestatiesturing en prestatieconvenanten wordt geadviseerd de bestaande fixatie op een beperkte set van (justitiële) criteria los te laten (persoonlijke informatie van Bob Hogenboom).

8. Hoofdzaak: een voortdurende 'drive' naar professionalisering

Ten slotte is het meest essentiële aspect dat de politie constant bezig is met professionalisering. Wij hebben eerder geconstateerd dat de politie veel kritische aandacht heeft gekregen de laatste jaren. Binnen het apparaat is men veel positiever gestemd: er is een nieuw elan, maar niet zonder relativerende oordelen.

'Wat de collega's op straat betreft doen wij het goed in vergelijking met het buitenland. Qua vakmanschap kunnen wij heel goed voor de dag komen. Als geheel kunnen wij het zonder meer veel beter doen; er gaat bijvoorbeeld veel tijd zitten in het afhandelen van processen-verbaal, ICT verdient verbetering, wij "morsen" teveel aan informatie en er is teveel verlies zodat wij informatie niet optimaal benutten.'

Het positieve beeld werd ook erkend in het buitenland volgens Wijbenga en van der Sommen (2001) in een artikel 'You aren't much, if you ain't Dutch'! De chefs stralen zelfvertrouwen uit: Boin et al (2002: 238) merkten na hun interviews met korpschefs op:

'Wij spraken gemotiveerde, veelal nog steeds ambitieuze en zonder uitzondering trotse mensen. De betrokkenheid bij de organisatie is groot. Korpschef is het mooiste beroep dat er is, zo kregen wij veel te horen'.

Toch moeten wij niet uit het oog verliezen dat de politie het meest wezenlijke deel van de staat vertegenwoordigt vanwege de zichtbaarheid van agenten op straat, de directe invloed op het leven van de bevolking en omdat ze iemand de vrijheid en zelfs het leven kunnen ontnemen door het legitieme gebruik van geweld. Het roept vragen op over mensenrechten en civiele rechten en over privacygarantie en behandeling volgens de wet in een beschaafd land. Het is van vitaal belang dat deze unieke en steeds veeleisender dienst kwaliteitsmensen aantrekt en nog meer investeert in die kwaliteit.

Een chef had bijvoorbeeld een tijd buiten de politie gewerkt en hij vertelde dat in het bedrijf de hogere staf naar het meest vooraanstaande 'management development college' in Europa werden gestuurd, het IMD in Lausanne. De politie kan dit echter niet betalen. Er zouden geen beperkingen moeten zijn in waar senior officieren heen kunnen gaan voor hun opleiding. Het gaat om kwaliteit en je investeert in kwaliteit om professionalisme te verbeteren (ik zou willen toevoegen dat men dat op alle niveaus moet doen).

‘Wij zijn een MAVO organisatie, maar wij willen een HAVO organisatie worden; ik stuur rechercheurs naar het HBO. ... Wij hebben slimmere mensen en slimmere spullen. Dan moet je niet alleen denken “wij zijn een staforganisatie”, want je moet aan de lijnfuncties denken en aandacht aan de primaire processen besteden. Wij zijn bezig met een traject van innovatie en professionalisering en dan moet je niet opportunistisch te werk gaan. Wij investeren in mensen en sturen ze naar academische opleidingen. Wij sturen ze overal naartoe, naar TIAS, IPIT, NSOB, wij hebben mensen hier met een diploma in facility management.

Ik wil een certificaat voor alle dienders. Zoiets heeft zijn eigen dynamiek en je ziet steeds meer mensen in de organisatie die voor zichzelf nadenken. Later moeten wij proberen minder lagen in de organisatie te krijgen. ... Ik rek mijn bedrijf uit. Er zijn circa 200 wijkagenten die als buurtregisseur werken. Ik wil dat ze een HBO-niveau hebben, ze moeten een echte autoriteit in de wijk zijn, te vergelijken met de huisarts. Ze moeten veiligheid organiseren, ze moeten alles kunnen zien, wij zoeken de dorpen in de stad’.

Dit kan periodes in het buitenland of bij andere organisaties tot gevolg hebben. Een chef heeft twee keer buiten de politieorganisatie gewerkt en heeft het aanbevolen als een nuttige en gezonde ervaring in een managementtraject voor hoge officieren. Een ander chef is een zogenaamde ‘zij-instromer’, iemand die later bij de politie is komen werken en die het traject van een NPA opleiding met een ervaring in verschillende rangen vanaf Apeldoorn niet gevolgd heeft, en het is niet verwonderlijk dat zij een sterke voorstander is van meer vers bloed van ‘buiten’.

‘Mijn achtergrond is mijn werk voor de Industriebond FNV en ook in het onderwijs. Ik kwam bij de politie terecht bij toeval. Ik werd geheadhunt en werd gepolst voor plaatsvervangend korpschef van Twente. Ik had nooit aan de politie gedacht, maar ik werd getriggerd door de gesprekken. Mijn eerste contact was met IJzerman [toen korpschef van Twente] en ik vond dat zijn argumenten om buiten de politie te zoeken naar vrouwelijke kandidaten, goed onderbouwd waren. Het speelde een rol dat ik van buiten kwam en ook dat ik vrouw ben. Ik ben overtuigd dat er meer zij-instromers moeten komen, het gaat te langzaam. Hier hebben wij een tweehoofdige korpsleiding waarvan er één van buiten is en één van binnen. Verder in ons managementteam zijn er twee districtschefs, één ervan komt van een vervoersbedrijf en een ander is tien jaar buiten geweest en is teruggekomen. Dus hebben wij een aantal leidinggevendenden dat van buiten komt’.

Verder zijn de morele, politieke en operationele vraagstukken die door het huidige politiewerk worden opgeroepen – denk aan Enschede of Volendam, of de dreiging van terroristische aanslagen door moslimfundamentalisten – van zo’n omvang dat er **denkende leiders die kunnen managen** nodig zijn (of managers die kunnen leiden), die hun beslissingen op een principe kunnen baseren en die in staat zijn om te gaan met de toenemende complexiteit van een postmoderne, multiculturele samenleving.

Een professionele politieleiding zou in staat moeten zijn een filosofie te ontwikkelen en in de praktijk toe te passen en tegelijkertijd zijn essentiële werk te beschermen tegen invloeden van buitenaf. Het zou een media hype moeten kunnen doorzien, net als het politieke ‘snoepje van de maand’ en de achterliggende vraagstukken. Het zou in staat moeten zijn een balans te vinden tussen druk om resultaten te boeken en de nadelige effecten van het verheffen van het

middel tot doel op zich (Bayley: 1994: 74). En zich volledig bewust moeten zijn van het beschermen van fundamentele rechten binnen de rechtstaat. Verder zou de leiding collectief moeten deelnemen aan een voortdurend, veeleisend debat over principes, kwaliteit en competenties.

Ten slotte, de Nederlandse politie is bezig met een professionaliseringslag, maar is daarin niet. Veel van de elementen in het debat over de politie en veel van de ontwikkelingen zijn ook elders in meer of mindere maten te bespeuren. De politie is aan het veranderen en hoewel accentverschuivingen plaatsvinden naar meer eenheid en naar een krachtiger optreden, blijft de Nederlandse politie toch 'progressiever' denken en genuanceerder optreden dan veel korpsen in het buitenland.

Het is wel zo dat in het interpreteren van die slag en van dit onderzoeksrapport moet men rekening houden met de resultaten van meer dan dertig jaar politieonderzoek (Newburn: 2004 & 2005; Manning: 1997; Bayley: 1994;

Fijnaut et al: 1999). Want, ondanks herhaaldelijke hervormingen en behoorlijke investeringen in het politieapparaat, tonen onderzoeken aan uit de VS en het VK dat de mensen aan de basis een aanzienlijke autonomie genieten en dat ze veranderingen kunnen dwarsbomen. Ook is aangetoond dat processen van hervorming en innovatie vaak traag zijn en weinig impact hebben op de uitvoeringsorganisatie. Er is een tendens om terug te gaan naar oude patronen zodra de hervormingspoging gestaakt is, het geld voor innovatie op is of er een nieuwe chef met andere ideeën aantreedt. In mijn inleiding suggereerde ik dat er een tendens in de politieorganisatie is om periodiek terug te willen gaan tot repressie als kerntaak. Boin et al (2002: 144) hebben ook gewaarschuwd dat veranderingen bijna altijd anders uitpakken dan wordt verwacht en zij geven een overzicht van de tegenvallende resultaten van veranderingsprojecten en campagnes tegen de misdaad. Het kan zijn dat dit beeld te somber is; wij weten nog te weinig over de impact van recente vernieuwingen op de werkvloer. Wat wel overduidelijk uit mijn onderzoek komt is dat er nieuw elan en bezieling bij de politieleiding is.

Desalniettemin, mijn waarschuwing is dat er geen plaats voor zelfgenoegzaamheid en gemakzucht is. Niemand zou moeten kunnen ontsnappen aan de eisen van constructieve zelfkritiek. Ian Blair, nu korpschef in Londen, gaf een boodschap af in 2003 in de trant van 'kom op met veranderingen, ik heb niets anders gekend en wij in de politieleiding zijn er klaar voor.' In wezen geldt precies hetzelfde hier; sinds de jaren zeventig is er voortdurend veranderd en dat zal zeker zo blijven. Het motto van de Nederlandse politie zou dan moeten zijn – en ik hoop dat Nederlandse taalpuristen het me vergeven dat ik weer een Engelse uitdrukking gebruik – *jamais content!*

LITERATUURLIJST

Alderson, J. (1979), *Policing Freedom*. Plymouth: Macdonald and Evans.

Algemene Rekenkamer (2003), *Zicht op de taakuitvoering politie*. Den Haag: SDU.

Andrews, W. (1997), 'The New NYPD', artikel van website: <http://onpatrol.com>

Angell, J. E. (1971), "Towards an Alternative to the Classical Police Organizational Arrangements: A Democratic Model", *Criminology*, Aug. / Nov.: 185-206.

Audit Commission (1993), *Helping with Enquiries: Tackling Crime Effectively*, London: HMSO.

Bayley, D. H. (1994), *Police for the Future*. New York / Oxford: Oxford University Press.

Bayley, D. H. en Shearing, C. (2001), *The New Structure of Policing*. Washington, DC: National Institute of Justice.

Beck, U. (1992), *Risk Society*. London: Sage.

Berg., van der, F., Beekwilder, F. en Punch, M. (1998), "'Broken Windows' in Hoog Catherijne: Integrale aanpak van veiligheid in het grootwinkelcentrum van Utrecht": *Het Tijdschrift voor de Politie* 60: 1/2: 15-18.

Bianchi, H. (1975), "Social control and deviance in The Netherlands", in H. Bianchi et al (red.), *Deviance and Control in The Netherlands*. London: Wiley.

Bittner, E. (1967), "The Police on Skid Row", *American Sociological Review*, 32: 699-715.

Blair, I., (2003), "Leading Towards the Future", speech *Future of Policing Conference*, London School of Economics, Londen.

Blair, I. (2005), "Richard Dimbleby Lecture". Londen: BBC.

Boin, R. A., Van de Torre, E. J. en 't Hart, P. (2003), *Blauwe Bazen: Het leiderschap van korpschefs*. Zeist: Kerkebosch.

Bowling, B. (1996), "Broken windows theory", presentatie voor Home Office, Londen.

Bowling, B. (1999), "The rise and fall of New York murder", *British Journal of Criminology*, 39: 4: 531-554.

Brants, C. (1999), "The Fine Art of Regulated Tolerance: Prostitution in Amsterdam", *Journal of Law and Society*, 25: 4: 621-653.

Broer, W. (1982), *Teampolitie, tussen wenselijkheid en haalbaarheid*. Den Haag: Min. BZK.

Brogden, M. (2005), “‘Horses for Courses’ and ‘Thin Blue Lines’: Community Policing in Transitional Society”, *Police Quarterly*. 8: 1: 64-98.

Business Week, 13 December 1993, “The Economics of Crime”, 42-48.

Buuren, van, J. (2005), “‘Wij zijn waakzaam en dienstbaar’: Blauwe bazen presenteren Politievisie.” *Algemeen Politieblad*, 154: 13 (25 juni): 4-5.

Cachet, van Sluis, Ringeling (2006)

Cassells Report (1996), *Independent Committee of Inquiry into the Role and Responsibilities of the Police*. London: Police Foundation / Policy Studies Institute.

Chan, J. (1997) *Changing Police Culture: Policing in a Multicultural Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Chan, J. B. L. (2003) *Fair Cop: Learning the Art of Policing*. Toronto: University of Toronto Press.

Christie, N. (2000), *Crime Control as Industry*. London: Routledge (3 rd. ed.).

Clare, P. (1998), “Managing Change”, *Criminal Justice Matters*, 32: 9-11.

Clarke, R. V. (1992) (red.), *Situational Crime Control*. New York: Harrow & Heston.

Crank, J. (1998), *Understanding Police Culture*. Cincinnati, OH: Anderson.

Crawford, A. en Lister, S. (2005), *Plural Policing*. Cambridge: Polity Press.

Critchley, T.A. (1978), *A History of Police in England and Wales*. London: Constable.

Dennis, N. (1997), *Zero Tolerance: Policing a Free Society*. London: Institute for Economic Affairs.

Downes, D. (1988), *Contrasts in Tolerance*. Oxford: Clarendon Press.

Ericson, R. V. en Haggerty, K. D. (1997) *Policing the Risk Society*. Oxford: Oxford University Press.

Etzioni, A. (1997), *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society*. New York: Basic Books

Feltes, T. (1994), “New Philosophies in Policing”, *Police Studies*, XVII (2): 29-48.

Fijnaut, C. J. F. C., Muller, E. R. en Rosenthal, U. (1999) (red.), *Politie*. Alphen a/d Rijn: Samson.

- Fitzgerald, M., Hough, M., Joseph, I. en Qureshi, T. (2002), *Policing for London*. Cullompton: Willan.
- Garland, D. (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Gebiedsgebonden politiezorg* (2000). Den Haag: Min. BZK.
- Goldstein, H. (1979), "Improving policing: a problem oriented approach", *Crime and Delinquency*. April: 236-158.
- Goudsblom, J. (1967), *Dutch Society*. New York: Random House.
- Handy, C. (1990), *The Age of Unreason*. London: Arrow.
- Hoogenboom, B. en Vlek, F. (2002) (red.), *Gedoogbeleid: tolerantie en poldermodel: tellen (we) onze zegingen nog?* Zeist: Kerkebosch / Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Hoogenboom, B. (2006), *Operationele betrokkenheid: Bedrijfsvoering Nederlandse politie*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Hopkins Burke, R. (1998), *Zero Tolerance Policing*, Leicester: Perpetuity Press.
- Hopkins Burke, R. (2004), *Hard Cop, Soft Cop: Dilemmas and debates in contemporary policing*. Cullompton: Willan.
- Hosking, D. M. (2002), *Constructing changes: A social constructionist approach to change work*. Inaugurale rede: Tilburg, KUB.
- Hutton, W. (1996) *The State We Are In*. London: Jonathan Cape.
- Innes, M. en Fielding, N. (2002), "From community to communicative policing; 'Signal crimes' and the problem of public reassurance", *Sociological Research Online*: <http://socresonline.org.uk> ; en zie www.reassurancepolicing.co.uk , website van National Reassurance Policing Programme.
- Jans, R. (2003), "Kerntaakdiscussie wordt steeds moeilijker", *Algemeen Politieblad*, 152: 7 (5 april): 4-6 (interview met Kees van der Vijver).
- Jones, T. en Newburn, T. (1998), *Private Security and Public Policing*. Oxford: Oxford University Press.
- Jones, T. en Newburn, T. (2004), "The Convergence of US and UK Crime Policy: Exploring Substance and Process", in T. Newburn and R. Sparks (eds.), *Criminal Justice and Political Cultures*. Cullompton: Willan.
- Karstedt, S. (2004), "Durkheim, Tarde and Beyond: The Global Travel of Crime Policies", in Newburn, T. and Sparks, R. (2004) (red.), *Criminal Justice and Political Cultures*. Cullompton: Willan"16-29.

Kelling, G. L., et al (1977), *The Kansas City Preventive Patrol Experiment*. Washington, DC: Police Foundation.

Kelling, G. L. and Coles, C. M. (1996), *Fixing Broken Windows*. New York: Free Press.

Kraska, P. (2001) (red.), *Militarising the American Criminal Justice System*. New York: New York University Press.

Kuiper, J. (2001), “De hoofdcommissarissen: Zero tolerance, maar wel op z’n Hollands”, *Vrij Nederland*, 2 juni, blz. 17.

Kuiper, J. et al (2004), *Rust’loos Weekend*. Amsterdam: Regiopolitie Amsterdam-Amstelland.

Leigh, A., Read, T. en Tilley, N. (1996), *Problem-Oriented Policing: Brit Pop*. London: Home Office.

Leishman, F., Savage, S. and Loveday, B. (1996) (eds.), *Core Issues in Policing*. London: Longman.

Loader, I. (2004), “Policing, Securitization and democratisation in Europe”, in T. Newburn and R. Sparks (2004) (eds.), *Criminal Justice and Political Cultures*. Cullompton: Willan.

Loon, van, M. (2004), “Digitale briefing”, *Algemeen Politieblad*, 151: 22 (13 november): 16-17.

Loveday, B. (1996), 'Crime at the Core?', in: F. Leishman, B. Loveday and S. Savage (red.), *Core Issues in Policing*. London: Longman.

Loveday, B. en Reid, A. (2003), *Going Local*. London: Policy Exchange.

Macpherson, Sir W. of Cluny (1999), *The Stephen Lawrence Inquiry*. London: HMSO.

Manning, P. K. (1977), *Police Work*. Cambridge, MA: MIT Press.

Manning, P. K. (1997), *Police Work*. Prospect heights, IL: Waveland Press: 2nd. ed.

Markham, G. en Punch, M. (2004), “Animal rights, public order and police accountability”, in *Policing: International Journal of Police Science & Management*, 6: 2: 84-96.

Ministerie van Justitie (1985), *Samenleving en criminaliteit*. Den Haag: Staatsuitgeverij. (in Engels, “Society and Crime: A policy plan for the Netherlands”)

Mintzberg, H. (1973), *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper and Row.

- Mollen Commission (1994), *Report of the Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department*. New York: City of New York.
- Montgomery, L. (1999), "Broken Windows: How a theory shook the foundations of law enforcement and helped heal a city", artikel van website: <http://onpatrol.com>
- Morgan, R. en Newburn, T. (1997), *The Future of Policing*. Oxford: Oxford University Press.
- Muller, E. (2004), "De Politie in het veiligheidsbeleid", in F. Vlek, K. Bangma en K. Loef (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel*. Zeist: Kerkebosch: 15-34.
- Nadelman, (1993), *Cops Across Borders*. University Park, PA.: Pennsylvania State University.
- Newburn, T. (2003) (red.), *Handbook of Policing*. Cullompton: Willan.
- Newburn, T. (2005) (red.), *Policing: Key Readings*. Cullompton: Willan.
- Newburn, T. and Sparks, R. (2004) (red.), *Criminal Justice and Political Cultures*. Cullompton: Willan.
- Nordholt, E. en Straver, R. (1983), "The Changing Police", in Punch, M. (ed.), *Control in the Police Organization*. Cambridge, MA: MIT Press: 36-46.
- O'Connor, D. (2003) "Policing by Consent", speech *Future of Policing Conference*, London School of Economics, Londen.
- O'Malley, P. (2004), "Globalising Risk", in T. Newburn en R. Sparks (red.), *Criminal Justice and Political Cultures*. Cullompton: Willan.
- Pakes, F. (2004), "The Politics of Discontent: The Emergence of a New Criminal Justice Discourse", *The Howard Journal*, 43: 3: 284-298.
- POS (Projectgroep Organisatie Structuren) (1977), *Politie in Verandering*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice (1967), *Task Force Report: The Police*. Washington, DC: USGPO.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005), *Politie in ontwikkeling*. Den Haag: Raad van Hoodcommissarissen/NPI.
- Projectgroep Forensische Opsporing (2005), *Spelverdeler in de opsporing*. Den Haag: Raad van Hoodcommissarissen/NPI.
- Punch, M. (1979a) *Policing the Inner City*. London: Macmillan.

Punch, M. (1979b), "The Secret Social Service" in S. Holdaway (ed.) *The British Police*. London: Edward Arnold.

Punch, M. (1985), *Conduct Unbecoming: The social construction of police deviance and control*. London: Tavistock

Punch, M. (1997), "The Dutch Criminal Justice System", *Security Journal*. 9: 177-184.

Punch, M. (2003a), "Rotten Orchards: `Pestilence`, Police Misconduct and System Failure *Policing and Society*: 13: 2: 171-196.

Punch, M. (2003b), "The Gangs of Amsterdam", *Policing Today*, 9: 4: 29-32.

Punch, M. (2004), "“ Eerlijk` politiewerk in Londen”, *Tijdschrift vor de Politie*, 66: 10: 27-31.

Punch, M. en Naylor, T. (1973), "The Police: A Social Service", *New Society*, 24: nr. 554: 358-361.

Punch, M. en Edelbroek, R. (1997), "Verloedering (Broken Windows): Weer de baas in eigen wijk door een optimistische aanpak", *Het Tijdschrift voor de Politie*, 59: 6: 24-27.

Punch, M., van der Vijver, K. and van Dijk, N. (1998), *Searching for a Future*. Dordrecht: SMVP. (vertaling van SMVP (1995) *Toekomst Gezocht*).

Punch, M. en Markham, G. (2000), "Policing disasters: The British experience," *Policing: International Journal of Police Science & Management*, 3: 1: 40-54.

Punch, M., Vijver, van der, K. en Zoomer, O. (2002), "Dutch `COP`: developing community policing in The Netherlands", *Policing*. 25: 1: 60-79.

Punch, M. en Markham, G. (2004), "The Gemini Solution: Embracing Accountability," in Amir, M. en Einstein, S. (red.) *Corruption, Policing, Security and Democracy*. Huntsville, TX: OICJ: 493-510.

Raad van Hoofdcommissarissen (2005) "Spelverdeler in de opsporing"

ROB: Raad voor het Openbaar Bestuur (2001), *Veiligheidsconsrtructie: Een maatschappelijke perspectief op de taakontwikkeling van de politie*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Best (auteur: Auke van Dijk).

Reiner, R. (1991) *Chief Constables: Bobbies, Bosses or Bureaucrats?* Oxford: Oxford Oxford University Press.

Reiner, R. (2000), *The Politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press: 3 rd ed.

Remnick, D. (1997), "The Crime Buster", *The New Yorker*, February 24 en 3 March: 94-102.

- Reuss-Ianni, E. R. and Ianni, F. (1983) "Street Cops and Management Cops: Two Cultures of Policing", in: Punch, M. (ed.), *Control in the Police Organization*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ritzer, G. (1997), *The Mcdonaldization of Society*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- Rock, P. (1978), *The Making of Symbolic Interactionism*. London: Macmillan.
- Rochon, T. R. (1999), *The Netherlands*. Boulder, CO: Westview Press.
- Rose, D. (1996) *In the Name of the Law*. London : Jonathan Cape.
- Savage, S. (1996), "The Shape of the Future", *Criminal Justice Matters*, 32: Summer: 4-6. 131-151.
- Scarman, Lord (1981), *The Scarman Report*. Harmondsworth: Penguin.
- Shearing, C. en Johnston, L. (2003), *Governing Security*. London: Routledge.
- Sheptycki, J. (2000) (red.), *Issues in Transnational Policing*. London: Routledge.
- Sherman, L. (1978), *Scandal and Reform*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Silverman, E. (1999), *NYPD Battles Crime: Innovative Strategies in Policing*. Boston: Northeastern University Press.
- Smith, G. (2004), "What`s law got to do with it?: Some reflections on the police in the light of developments in New York City", R. Hopkins Burke (red.), *Hard Cop, Soft Cop: Dilemmas and debates in contemporary policing*. Cullompton: Willan.
- SMVP (1995), *Toekomst Gezocht*. Dordrecht: SMVP.
- SMVP (2004a), *Klem van Gedogen*. Dordrecht: SMVP.

SMVP (2004b), *Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie 18 jaar (1986-2004)* Dordrecht: SMVP.

Stokkom, B., van (2005), *Beledigd in Amsterdam*. Amsterdam: Politieregio Amsterdam Amstelland.

Storm, S. and Naastepad, R. (2003), "The Dutch Distress", *New Left Review*, March / April,

Swaaningen, R., van (2000), "Tolerance or Zero Tolerance: is that the question?" voordracht, American Society of Criminology Conference, Washington, DC.

Swaaningen, R., van (2004), "Public Safety and Management of Fear", voordracht, European Society of Criminology Conference, Amsterdam.

Taylor, R.W., Fritsch, E. J. and Caeti, T.J. (1998), "Core challenges facing community policing: The emperor has no clothes", *ACJS Today*, XVII: 1: 1-5.

The Daily Telegraph, 17 May 2000, "Chasing Criminals?: That`s not their job".

The Economist, 6 November 1993, "Hell is an an American City", 11-12.

Time magazine, 23 August 1993, "America the Violent", 15-21.

Tonry, M. (2004), *Punishment and Politics*. Cullompton: Willan.

Tyler, T.R. en Huo, Y.J. (2002), *Trust in the Law*. New York: Russell Sage Foundation.

Verbij, A. (2005), *Tien Rode Jaren*. Amsterdam: Ambo.

Vijver, van der, K. (2004), "De functie en gezag van de politie", in J. Kuiper et al (2004), *Rust`loos Weekend*. Amsterdam: Regiopolitie Amsterdam-Amstelland.

Vijver, van der, K. en Schreuder, C. C. (1983), *Organisatieverandering Politie Haarlem*. Den Haag: Min. BZK.

Vijver, van der, C. D., Meershoek, A. J. en Slobbe, D. F. (2001), *Kerntaken van de politie*. Enschede: IPIT, Universiteit Twente.

Vijver, van der, K. en Terpstra, J. (2004) (red.), *Urban Safety*. Enschede: IPIT, Universiteit Twente.

Visser, J. en Hemerijk, A. (1997), *A Dutch Miracle*. Amsterdam : Amsterdam University Press.

Vlek, F., Bangma, K., Loef, K. en Muller, E. (2004) (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel*. Apeldoorn: Politie en wetenschap.

Volkskrant, de,11 april 1996, "Rotterdam modelleert korps naar Japans concept `Huisagent moet spil in samenleving zijn`".

Volkskrant, de, 20 november 2004, “Staal maakt van communicatie bij de politie een karikatuur”.

Volkskrant, de, 23 september, “Een sociaal New York, dat moet Amsterdam worden”.

Volkskrant, de, 7 augustus 2004, “Prestatie agent treitert brave burger” (ingezonden brieven).

Wijbenga, B. en Sommen, van der, E. (2001), “You aren’t much, if you ain’t Dutch” *het Tijdschrift voor de Politie*, 63: 6: 4-8.

Wacquant, L. (1999), “How penal common sense comes to Europeans”, *European Societies*, 1: 3: 319-352.

Waddington, P. A. J. (1999), *Policing Citizens*. London: UCL Press.

Wansink, H. (2004), *De Erfenis van Fortuyn*. Amsterdam: Meulenhoff.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002), *De toekomst van de nationale rechtstaat*. Den Haag: SDU.

Wilson, J. Q. and Kelling, G. (1982), “Broken Windows: The Police and Neighbourhood Safety”. *The Atlantic Monthly*, 249: 3: 29-38.

Wycoff, M. A. (1982), *The Role of the Municipal Police as a Prelude to Changing it*. Washington, D.C.: Police Foundation.

Zhao, J., Lovrich, N. P., en Thuman, Q. (1999), “The Status of Community Policing in American Cities”, *Policing: International Journal of Police Science & Management*, 22: 1: 74-91.

SUMMARY (English)

In the 1970s the Dutch Police developed a policing paradigm which matched ideas and practices from the USA, based on 'community oriented policing', with the progressive values that emerged from the significant shift to the left in Dutch society in the seventies. The result was a strongly 'social' and democratic police geared to small, decentralised units that were closely involved in society, that practised problem solving and that cooperated with other agencies. That paradigm emerged from the report 'A Changing Police' (1977) and was disseminated by a number of key players in influential positions. Its impact lasted for at least twenty years and the progressive values which came to distinguish Dutch criminal justice formed an alternative model to the increasingly punitive ideas and practices from the USA and later the UK.

In retrospect it is possible to see a number of developments from the early nineties onwards, including concern about rising crime and a political leaning to the right, which began to challenge that paradigm. Also at that time New York had become associated with a new and tougher approach, dubbed 'zero tolerance'. This attracted a great deal of attention from abroad especially because it was held to have led to a substantial reduction in crime. Although this approach might seem at odds with the typically 'tolerant' Dutch style of policing, it also interested a number of senior Dutch officers (as well as criminal justice professionals and local and national politicians).

The report examines what those officers thought of zero tolerance and to what extent it was implemented in the Netherlands. In a nutshell, there was considerable ambivalence among practitioners although it received a lot of media attention. To understand what was implemented it is necessary to unravel the diffuse label zero tolerance into several components. Some elements were readily incorporated; for example, the techniques associated with information-led policing (the 'Compstat' model) were widely adopted and the accent on "fixing broken windows" (a multi-agency approach to solving community problems in order to reverse decline) was easily absorbed because it reinforced existing patterns of policing (gebiedsgebondenpolitiezorg).

Rather than seeing this as some crude copying of New York it is preferable to relate this "policy transfer" to two factors. Firstly, there were a range of significant developments that impacted powerfully on policing globally and that would inevitably have had an influence in the Netherlands and elsewhere without New York. Secondly, the Dutch police exhibited signs of weariness, loss of direction and even demoralization in the mid-nineties as a result of the major reorganization and a number of scandals. In some respects the reforms associated with zero tolerance helped to re-energise the police. The police became more visible on the streets and were more assertive; attended far more to feelings of security and to crimes that people found particularly upsetting; there was an emphasis on setting priorities, achieving goals and on more forceful leadership and management styles. This fostered a greater unity of purpose at the top and signs of a new élan.

As in much policy transfer the practitioners, in a pragmatic and even opportunistic manner, filter out the innovations which can realistically be implemented while endeavouring to fit them into existing values and practices. Dutch policing was changing anyway and 'zero tolerance' simply helped to set a new tone and direction in that process. Thus, rather than seeing this as leading to the 'Americanisation', or McDonaldisation, of Dutch policing, it is simply one strand in what still remains an indelibly 'Dutch' style. Finally, zero tolerance was more of a rhetorical device than a major policy shift; but it has acted as a catalyst for a more assertive style of policing geared to the swift use of intelligence and a more visible police presence on the streets. Interestingly, it has also led to the consideration of renewing that unique and resilient Dutch policing paradigm.

In opdracht van:
Programma Politie en Wetenschap

ISBN: 90-78764-01-5
NUR: 740