

Stel, J. van der, (2004), *Handboek Preventie*, voorkomen van Psychische Problematiek en bevorderen van Geestelijke Gezondheid, Assen.

Swaan, A. de, (1983) *Halverwege de Heilstaat*; Essays (1983).

Timmer J. (2005), *Politiegeweld, geweldgebruik van en tegen de politie*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Torre, E.J. van de (1999) *Politiewerk*. Politiestijlen, *Community Policing, Professionalisme*, Alphen a.d. Rijn.

Van der Torre, E.J., Stol, W., (2000), *Waardevolle Politieverhalen: Politie en Marokkaanse jongeren*, Elsevier Bedrijfsinformatie bv.

Vijver, C.D. van der (1987), *Vuurwapengebruik door de Politie*, in: Commissie Bezinning op het Geweldgebruik door de Politie, *Geweldgebruik door de Politie*, Den Haag 1987.

Vijver C.D. van der (2004) *De Functie en het Gezag van de Politie* in: Kuiper, J., Borghouts, H.C.J.L., D'Hondt, E.M. e.a. *Rust'loos wakend*, Alphen aan den Rijn, Kluwer.

Weber, M., (1972), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2009), *Vertrouwen in de school*, over de uitval van 'overbelaste' jongeren, Amsterdam.

Zwartboekgroep Metrodemonstratie, z.j. *De Metrodemonstratie en hoe het Gezag er een Rel van maakte*, Amsterdam.

Orde handhaven en vrede bewaren. Waarom de omvangrijkste politietaak weinig prestige heeft

BAS VAN STOKKOM

7.1 Inleiding

Al weer meer dan tien jaar luidt het motto: terug naar de kerntaken. De politie zou misdaadbestrijding voorop moeten stellen en minder aandacht moeten besteden aan 'oneigenlijke' taken zoals bemiddeling en het aanpakken van gezinsproblemen. De politie zou het initiatief meer bij andere instanties moeten leggen. In sommige korpsen zijn de politietaken via een implementatieplan ingeperkt en zijn de zogenaamde oneigenlijke taken benoemd: buurtbemiddeling, opvang daklozen, verstrekken politiekeurmerk veilig wonen, aanpak van graffiti, hondenpoep, etc. Tegelijk is vastgesteld (Van der Torre e.a. 2007) dat binnen de politie weerstand bestaat tegen een engere taakuitoefening: een vrees voor een repressieve politie en voor legitimiteitsverlies. Die tegenwerping is niet zonder reden, zoals we in dit hoofdstuk zullen zien.

Het dominante paradigma luidt nog altijd dat de politie de wet moet handhaven en (ernstige) misdaad moet opsporen. De strafrechtelijk georiënteerde taakstellingen hebben de overhand. Vrede bewaren en conflictbeslechting worden vaak gezien als perifere functies en in het ongunstigste geval afgedaan als 'sociaal werk'. Net als binnen het Openbaar Ministerie tendeert men ertoe wanorde af te doen als 'triviaal' vergeleken met 'reële misdaden' als woninginbraak. Opmerkelijk is echter dat burgers zich doorgaans allereerst zorgen maken over aanhoudende overlast, niet zozeer over misdaadproblemen. Burgers voelen zich onveilig door intimiderende jeugdgroepen of dronken mensen op straat, niet omdat diefstal uit auto's en woninginbraak regelmatig in hun wijk voorkomen (Elffers en De Jong 2004; Wood 2004).

In deze bijdrage zal ik betogen dat ordehandhaving op zich – dus zonder bijdrage aan misdaadbestrijding – een belangwekkende politiefunctie is. Er bestaat een grote publieke vraag naar politietoetreden zonder dat er van misdrijven sprake is. Het

gaat dan onder andere om de aanpak van ernstige overlast en dreigend buurtverval. Tegelijk zal ik aangeven dat ordehandhaving veel moeilijkheden en ongewisheid met zich meebrengt, alleen al omdat onduidelijk is wat 'orde' in een turbulent stedelijk leven precies behelst.

Zoals bekend zijn *law and order* – rechtsregels en openbare orde – uiteenlopende principes die op gespannen voet met elkaar kunnen staan. De een staat in het teken van rechtsbescherming, de ander staat in het teken van sociale regulering. Opvattingen over orde zijn vaak omstreden en ontberen het referentiekader van een wetboek (Van den Brink 2006).¹ Orde is eerder een zaak van gewoonte, conventie en afspraak (Wrong 1994). Een mogelijke omschrijving van 'orde' luidt: geregelde menselijke interactie die rust, vrede en voorspelbaarheid uitstraalt. In breedste zin duidt het begrip op afwezigheid van stoornissen zoals vervuiling, misdaad, opstoppen en armoede. Vrede kan worden opgevat als een specifieke toestand van orde, namelijk de afwezigheid van twist of vijandigheid.

Evenmin is er veel overeenstemming over wat precies 'wanorde' is en er zijn conflicterende claims. In breedste zin kan wanorde omschreven worden als verstoring, ontregeling en bedreiging van het maatschappelijke leven. Maar gedrag dat voor de één ergernig of bedreigend is, kan de ander juist op prijs stellen. Is tippelen op straat entertainment of verderf? Kan men slapen op een bank in het park of bier drinken op een plein onder 'wanordelijkheden' scharen? Een straat in een buitenwijk is rustig, een centrumplein is lawaaiig. Welke mate van lawaai constitueert wanorde?

Bovendien is wanorde historisch in sterke mate veranderd. Voor de negentiende eeuwse bourgeoisie bestond wanorde onder andere uit het vrijetijdsgebruik van de arbeidersklasse. Steden waren destijds veel viezer en chaotischer dan nu het geval is (weinig hygiëne; straatkinderen; prostitutie; enzovoorts). Onder andere een goed georganiseerde politie en een geregelde schoolgang hebben de steden ordelijker gemaakt (Silver 2005). Ook thans is er veel onenigheid over wat wanorde is. De problemen concentreren zich veelal op alledaagse conflicten, incidenten en irritaties die in veel opzichten niet onwettig zijn. Voor velen is dat reden om de problematiek van overlast te relativeren. Ook binnen de politie speelt die zienswijze mee, wat er toe bijdraagt dat men zich liever op misdaadbestrijding toelegt. Sterker: de ordehandhavende en vredewarende taken worden nog altijd niet op waarde geschat. Er is ook een gebrek aan grondige reflectie op genoemde taken; velen vinden het ordervraagstuk te ingewikkeld en te ver weglopen van criminologische kennis en laten het daarom buiten beschouwing. Ik zal in dit hoofdstuk de aard en kenmerken van ordehandhaving trachten te verhelderen en de meerduidige rol van de politie

daarbij schetsen. Hoe ordehandhaving te rechtvaardigen, zonder afbreuk te doen aan elementaire vrijheden en rekening te houden met uiteenlopende visies op wat orde eigenlijk is?

De bijdrage is als volgt opgebouwd. Eerst zal ik de inmiddels 'klassieke' benadering van Egon Bittner verwoorden waarin het managen van noodsituaties, met mogelijk gebruik van dwang, de politieke opdracht bij uitstek vormt (par. 2). In de daarop volgende paragraaf blijkt echter dat die benadering tekort schiet om de centrale opdracht van de politie adequaat te begrijpen. Die opdracht kan beter geformuleerd worden in termen van het bieden van en het doen verwachten van bescherming. Pas in de navolgende paragrafen komt de thematiek van ordehandhaving en vrede bewaren aan bod. In paragraaf 4 ga ik in op de vraag waarom de politie eigenlijk ordehandhaving op zich zou moeten nemen. Ook nu blijft bescherming (van kwetsbare burgers) een doorslaggevend argument. Ook zal ik ingaan op de verwante vraag waarom burgers orde en voorspelbaarheid zo belangrijk vinden. In paragraaf 5 komt de vraag aan bod in welke gevallen de politieke aanpak van wanorde en overlast wenselijk is. Een teveel aan ordehandhaving, zoals een breed ingezet *zero tolerance* offensief, zou niet acceptabel zijn. Ik zal betogen dat er goede redenen voorhanden zijn dat de politie optreedt tegen sommige soorten wanorde en overlast. In paragraaf 6 geef ik aan dat het realiseren van orde – vooral in onveilige stadsdelen – een open politiek proces is geworden. Daarbij moet de politie een inschatting maken van de behoeften van uiteenlopende groepen en is ze aangewezen op samenwerking met burgers, winkeliers en andere partners. De politie kan niet meer terugvallen op vormen van handhaving die top-down worden 'opgelegd'. Van belang is wel dat zij vasthoudt aan de onpartijdige rol van 'beheerder van de publieke zaak'. Tenslotte komt in de afsluitende paragraaf de vraag aan bod waarom ordehandhaving – ondanks de dominantie van dat werk in alledaagse surveillance – binnen de politie zo'n gering aanzien heeft en hoe de status van dat werk zou kunnen worden vergroot.

7.2 Bittners visie op de kern van het politiewerk: noodsituaties managen

In principe zouden veel maatschappelijke organisaties de taken van hulpverleners, handhaven en opsporen op zich kunnen nemen. Het zijn geen exclusieve taken van de politie. Het 'echte' politiewerk is daarentegen gerelateerd aan gezaghebbend optreden in situaties van gevaar, nood en consternatie waarbij eventueel ook dwang ingezet moet worden. Dat is een visie waarin politiewerk bij uitstek als een 'publiek goed' geldt: gezagsvol optreden in naam van de politieke gemeenschap.

Die opvatting is door niemand beter omschreven dan Egon Bittner. Bittner (1974) acht de veronderstelling dat misdaadbestrijding de kerntaak van de politie is, mis-

1 Dat wil niet zeggen dat delicten makkelijker zijn te definiëren dan specifieke ergernissen of vormen van overlast. Zo is de term 'geweld' in hoge mate arbitrair.

leidend. Wel is het volgens hem zo dat carrière van politiemensen in sterke mate bepaald wordt door het vermogen de wet te handhaven en arrestaties te verrichten. Maar ondanks dat – zegt Bittner – kan het politiemandaat niet worden teruggevoerd op wethandhaving. Hoe sterk strafrechtelijke taken ook worden beklemtoond in het publieke beeld van de politie – ‘frontsoldaten in de oorlog tegen misdaad’ – en hoe belangrijk opsporing ook is voor de strafrechtketen, wethandhaving is niet gezichtsbepalend voor het dagelijkse werk van de grote meerderheid van politiemensen.

Wat is het onderscheidende van het politiewerk? Volgens Bittner is dat het eventuele legitieme gebruik van dwang in probleemsituaties die beheersbaar moeten worden gemaakt. Politiemensen moeten acute problemen aanpakken en ze onder controle brengen (bijvoorbeeld agressieve groepen uit elkaar houden). De reden van optreden is vaak het beschermen van mensen of het tegengaan van een of andere kwalijke ontwikkeling die gestopt moet worden (bedreiging, last, schade, gevaar en mogelijke escalatie daarvan). Vaak zijn die problemen zichtbaar en vormen een aantasting van de publieke orde (en bij niet-optreden een aanslag op het gezag van de politie). In termen van Bittner: het gaat om problemen waarvoor het volgende opgaat: *something-that-ought-not-to-be-happening-and-which-someone-had-better-do-something-now!* (1974: 30). De aandacht van politiemensen is gericht op die bijzondere gebeurtenissen en de direct gevoelde behoefte aan controle die ze oproepen. En in die situaties mogen burgers ook aanspraak maken op hulp van de politie.

Volgens Bittner kan elk probleem dat uit de hand kan lopen, een geëigende zaak van de politie worden. Dat maakt het werk van de politie onvoorspelbaar. De unieke competentie die de politie met geen enkele andere beroepsgroep deelt, is in noodsituaties of bij urgente problemen optreden en een provisionele oplossing afdwingen, met eventueel gebruik van dwang als dat nodig is. Opmerkelijk is verder dat politiemensen daarbij weinig begeleiding en supervisie krijgen, noch kunnen terugvallen op technische kennis; zij moeten afgaan op eigen *common sense* inzichten. ‘In sum what policemen do appears to consist of rushing to the scene of any crisis whatever, judging its needs in accordance with canons of common sense reasoning, and imposing solutions upon it without regard to resistance or opposition.’ (1974: 34). De politie heeft dus de macht om voorlopige oplossingen af te dwingen of op te leggen voor problemen die zich acuut opdringen zonder oppositie te dulden en zonder toestemming van de betrokkenen; de competentie op te treden heeft betrekking op elke vorm van noodsituatie. De kern van het politiewerk is dus verknoopt met de vraag welke situaties dwingend remedies nodig hebben. Allerlei soorten situaties brengen mogelijkwerwijs dwang met zich mee: een amokmaker pakken, in opspraak geraakte politici beschermen, een dronken persoon verwijderen, collectieve protesten controleren, optreden tegen huiselijk geweld, hulp aan verwarde mensen geven, et cetera.

Volgens Bittner (1967) bestaat de bulk van politiewerk uit ‘vrede bewaren’. Politiemensen worden doorgaans weinig geconfronteerd met situaties waarin arrestatie noodzaak is. In veel gevallen is de wet slechts één van de middelen om een probleem te verhelpen. Maar de wet zegt in principe alleen wat niet mag en is dus weinig instructief als het gaat om de vraag wat je wel moet doen. In de praktijk voeren politiemensen niet de bestaande wetten uit, maar zij worden benut om andere taken te vervullen, bijvoorbeeld het beschermen van mensen tegen gevaar. In de meerderheid van de gevallen, vervolgt Bittner, is de beslissing te arresteren niet gebaseerd op een wetsovertreding, maar wordt het wetboek gebruikt om allerlei problemen onder controle te houden. In een klein aantal gevallen nemen politiemensen welbewust een ‘echte’ beslissing om te arresteren, bijvoorbeeld in geval van melding van seksueel geweld. Overigens, zegt Bittner, meestal gaan politiemensen niet over tot arrestatie als dat naar de letter van de wet wel had gekund.

Ook al is er duidelijk sprake van een wetsovertreding, bijvoorbeeld mishandeling, dan nog is het de vraag of politiemensen de wet zullen toepassen. Gezinsleden of bureaus die slaande ruzie hebben gehad, willen dat de politie optreedt, maar ze willen meestal geen arrestatie. Dat is een van de redenen dat politiemensen het recht niet optimaal kunnen handhaven. Ook door tijdgebrek en selectieve inspanningen worden ze gedwongen overtredingen over het hoofd te zien of te laten liggen. Die ‘onderhandhaving’ roept echter zelden protesten op. Excessieve handhaving zou daarentegen wel schadelijk zijn en als fnuikend voor privacy worden ervaren (Rumbaut en Bittner 1979).

Het feit dat 80-85% van alle politiewerk op straat niet gerelateerd is aan het strafrecht, betekent overigens niet dat wethandhaving er niet toe doet. Doorgaans blijft wethandhaving bovenaan de hiërarchie van verantwoordelijkheden staan. Een triviale arrestatie krijgt nog altijd voorrang boven het aanpakken van potentieel gevaarlijke situaties (Rumbaut en Bittner 1979).

7.3 De opdracht van de politie: bescherming bieden en doen verwachten

Noodhulp en potentie tot dwang vormen de twee kernelementen van Bittners theorie. Hij laat overtuigend zien dat opsporingsactiviteiten in de praktijk slechts een klein deel van het werk beslaan. Anders dan de ‘politiemythe’ wil, is politiewerk weinig gericht op misdaadbestrijding (zie ook Ericson 1981; Manning 2005; Wilson 1968). In feite is misdaadbestrijding altijd marginaal geweest binnen het alledaagse politiestraatwerk.

Veel onderzoekers neigen er toe het overgrote deel van het werk van surveillanten op te vatten als ‘peace-keeping’ of als ‘reproducen van orde’. Ordehandhaving

wordt dan opgevat als een breed geheel van uiteenlopende werkzaamheden, dat ook toezicht en controle omvat.² Daar valt veel voor te zeggen omdat controle en toezicht een preventieve werking kunnen hebben en het signaal van orde, rust en veiligheid afgeven. Ordehandhaving in nauwe zin is daarentegen gerelateerd aan regels die inbreuken of verstoringen van de openbare orde omschrijven, en omvat optreden in geval van bijvoorbeeld openbare dronkenschap, bedelen, afzetting bij brand en gevaarlijke situaties.

De kernopdracht bestaat dus volgens Bittner uit het opleggen van provisionele oplossingen voor noodsituaties en dringende problemen zonder met oppositie rekening te hoeven houden. Er is geen tijd, noch zijn er middelen om de oorzaken van of invloeden op het incident aan het licht te brengen. Politiepersonen kunnen zich geen halfhartig optreden veroorloven en effectiviteit berust op resoluut en uitgesproken optreden.

Er kunnen verschillende kanteekeningen bij deze theorie worden geplaatst. Zo is door Van der Vijver (et al. 2002: 55 e.v.) betoogd dat niet alle politiewerk reactief en crisisgericht is zoals Bittner suggereert. De politie richt zich niet alleen op urgente situaties, maar ook op de aanpak van mogelijk dreigende of versturende situaties (voordat ze onbeheersbaar worden). Anders gezegd: Bittner veronachtzaamt de preventie van wanorde en misdaad.

Maar Bittners perspectief schiet op een meer fundamentele manier tekort. Hij heeft weinig aandacht voor de symbolische functie van bescherming van de publieke orde. De politie fungeert als beschermende instantie, die orde, rust en recht bevordert en dat gezaghebbend namens de democratische gemeenschap doet. De politie is een rechtsstatelijk boegbeeld en staat boven de partijen. Ze is ertoe verplicht om het publiek duidelijk te maken dat alles in het werk gesteld wordt om (potentiële) ernstige aantastingen van orde en veiligheid tegen te gaan. De 'bovenmacht' van de politie berust dus niet alleen op haar reële vermogen om indien nodig met dwang acute problemen te beheersen. Het gezag van de politie heeft ook betrekking op het in het vooruitzicht stellen van beschermend optreden ten einde het geloof in recht, rust en orde te handhaven. Aldus wordt begrijpelijk dat niet alleen noodhulp maar ook de opsporing van ernstige misdaden tot de exclusieve taken van de politie behoort. Ernstige en schokkende delicten kunnen opgevat worden als crises, die recht en orde onder druk zetten. Een tekortschieten bij het opsporen van daders

2 Ook uit Stoll's overzichtstudie blijkt dat misdaadbestrijding slechts een klein deel van het politiewerk op straat uitmaakt (10-15%) (Stol 1994). Uit zijn studie blijkt dat surveillanten percentageel zich het meest bezig houden met controle en toezicht (schatting: 60%). Dan gaat het vooral om controle op de naleving van regels, het in ogenschouw nemen verdachte situaties en toezicht houden op plaatsen waar men overtredingen en misdrijven verwacht. Vooral wanneer politiemensen op eigen initiatief optreden (dus los van meldingen) verrichten zij hoofdzakelijk controlerende activiteiten, vooral verkeerscontroles.

van die delicten gaat ten koste van de geloofwaardigheid van de politie. Dat zou bovendien maatschappelijke eigenrichting kunnen aanwakken.

Als de politie bescherming biedt en in het vooruitzicht stelt, doet ze expliciet een beroep op de morele waarden van de publieke gemeenschap. Het articuleren van die waarden raakt aan het thema van de generale preventie: de beïnvloeding van het gedrag van burgers, zodanig dat zij zich overeenkomstig de sociale normen en rechtsnormen gedragen. Positieve generale preventie is gerelateerd aan de normbevestiging die volgt op de schending van de norm. De norm wordt met en door de interventie en de daarin gecommuniceerde afwijzing van de normschending bevestigd. De politie communiceert dus op gezaghebbende wijze verwerping van wangedrag en onrecht. Het publiek wordt daardoor op de waarde en het belang van recht, orde en rust gewezen. De politie doet dus een moreel appel op burgers dat zij zouden moeten afzien van wangedrag en van die normbevestiging gaat op zijn beurt een vredeachtende werking uit (Denkers 1975; Von Hirsch et al. 2003).³

Het gezag van de politie heeft dus een dramaturgische en symbolische betekenis. Ze representeert de belofte en mogelijkheid van veiligheid, hoe weinig ze daaraan ook feitelijk kan bijdragen omdat de bronnen van orde en veiligheid primair in de regulering van het vrije maatschappelijke verkeer en organisatie van sociale rechtvaardigheid liggen. Niettemin, de bevolking is kwetsbaar als het gaat om grove vormen van onrecht en verstoring en heeft behoefte aan gezagsvolle antwoorden daarop. Die antwoorden geven tegelijk de boodschap dat burgers zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen en een bijdrage aan veiligheid kunnen leveren. Aldus kan het zelfregulerende vermogen van de samenleving worden versterkt en gewaarborgd.

7.4 De publieke behoefte aan ordehandhaving

Nu de opdracht van de politie is verwoord gaan we nader in op de problematiek van ordehandhaving en vrede bewaren. Het gaat uiteraard niet om exclusieve politietaken. De aanpak van wanorde is de verantwoordelijkheid van vele (publieke) instanties en impliceert samenwerking met burgers en bedrijven. We gaan in deze paragraaf eerst in op de vraag waarom de politie eigenlijk ordehandhaving op zich zou moeten nemen. Vervolgens komt een verwante vraag aan bod: waarom vinden burgers een ordelijke en voorspelbare omgeving zo belangrijk?

3 Normconformiteit kan uiteraard ook worden bereikt door negatieve generale preventie, gekenmerkt door afschrikking. Maar afschrikking raakt de innerlijke houding van burgers niet en zal zelfs vaak een zekere sluwheid oproepen in het ontgaan van sancties. Afschrikking kan dus normatieve educatie in de weg zetten: de strafdreiging kan de boodschap overbrengen dat het delict tegen een prijs toelaatbaar is (Hoeftagels 1967).

Waarom zou de politie de sociale orde moeten reproduceren en de regels van goed gedrag onder de aandacht moeten brengen? Kunnen sociale instituties zoals scholen, bedrijven en woningcorporaties niet beter dan de politie voor orde zorgen? Die zienswijze klinkt in eerste instantie overtuigend omdat van sociale instituties verwacht mag worden dat zij zelf voorzien in een ordelijke omgeving. Toch heeft dat perspectief een aantal tekortkomingen. Ten eerste is onduidelijk of die instituties wel altijd in staat zijn orde te handhaven en controle uit te oefenen. Ordehandhavers binnen die instituties missen vaak overwicht en behoeven in ieder geval *back up* van de 'sterke arm'. Ten tweede zijn mensen die binnen institutioneel verband interveniëren en informele sancties opleggen vaak niet aanspreekbaar of er is weinig openheid waarom die sancties worden opgelegd (Thacher 2004; 2009).

Beroepsgroepen als medisch personeel, onderwijzers en winkeliers hebben binnen hun werkdomein een zeker moreel gezag. Volgens Cohen (1985) kan de rol van de politie als een 'stand-in gezagdrager' worden begrepen: geconfronteerd met wanordelijke situaties waarin zich een gezagsvacuüm voordoet, trekt de politie het gezag naar zich toe. Politie mensen nemen beslissingen wanneer andere gezagsdragers dat niet kunnen en spiegelen zich daarbij idealiter aan het gezag van die andere gezagsdragers.⁴ De politie neemt dus beslissingen voor anderen. In meer genormaliseerde omstandigheden zouden beroepsgroepen die taak weer kunnen overnemen. Waar sociale verwachtingen duidelijk zijn en normen onomstreden, zou het gezag van sociale instituties voldoende moeten zijn voor het bewaren van orde en vrede.

Tot zover sociale orde. Hoe staat het met ordehandhaving in het publieke domein? Ook dat handhavingswerk – op straat, plein en park – is in principe niet het privilege van de politie. Zelfredzaamheid van burgers geldt als functioneel alternatief voor de politie.⁵ Ook nu zou gereedeneerd kunnen worden dat de politie pas in actie komt wanneer het zelfcorrigerende vermogen van burgers tekortschiet. Op het moment dat 'natuurlijke' sociale controle onvoldoende aanwezig is of wegvalt, bijvoorbeeld in stadsdelen met veel sociale en etnische spanningen, ligt het voor de hand dat de politie (meer) toezicht op zich neemt. Onveilige stadsdelen waar non-communicatie regel is en burgers contact mijden, vormen in zeker zin een continu werkterrein voor de politie. Daarbij komt dat veel personen in die stadsdelen niet gevoelig zijn voor goede argumenten en sociale druk. Informele sociale controle heeft dan ook rugdekking nodig: indien nodig kan de politie worden ingeschakeld.

Sykes (1986) wijst erop dat – analoog aan een *laissez faire* economie – doorgaans niet de welgestelde volksdelen gebukt gaan onder een gebrek aan gedragsregulering, maar juist mensen in verpauperde wijken. Voor kwetsbare groepen in die wijken

zoals ouderen en minderheden is de vredebewarende politieke taak doorgaans van groot belang. Volgens Sykes kan ordehandhaving dan ook op goede gronden worden geëitimerd: het beschermen van groepen die zelf niet of onvoldoende in staat zijn tegenwicht tegen machtige groepen op straat te vormen, ongeacht de effectiviteit van dat tegenwicht in termen van misdaadvermindering. Deze visie heeft sterke papieren. Wanneer de politie onvoldoende in staat of bereid zou zijn in onveilige buurten gezag uit te stralen en nalaat de grenzen van juist gedrag te bepalen, wordt het gevoel van onrecht bij bewoners versterkt. In feite wordt dan de boodschap uitgezonden dat orde en leefbaarheid er niet toe doen.

Uit veel onderzoek blijkt dat burgers in hoge mate bezorgd zijn over een gebrek aan politiebescherming en dat geldt in kansarme en gemarginaliseerde wijken in sterkere mate (Skogan 1990; Velez 2001; Wells et al 2006). Logisch omdat in die wijken angst en onmacht groot kunnen zijn en burgerlijke vrijheden snel betekenisloos kunnen worden. Vaak is de politie de enige instantie die kan optreden tegen veroorzakers van aanhoudende overlast. Er is dus een grote vraag naar rechtvaardig optreden: acute problemen aanpakken en sociale normen herstellen, zodat het maatschappelijke verkeer zijn normale beloop kan hebben.

Opvallend is dat burgers zich eerder grote zorgen maken om wanorde en overlast dan om misdaad. En dat geldt niet alleen voor burgers in onveilige wijken. Waarom maken zij zich zo sterk zorgen om wanorde en overlast? Veel onderzoekers hebben vastgesteld dat in de beleavingswereld van bewoners de nadruk ligt op onveiligheid in termen van overlast. Criminaliteit lijkt veeleer een bijrol te spelen (Roché 2002; Wood 2004).⁶ Elffers en De Jong constateerden op basis van gesprekken met buurtbewoners dat hun zorg veel prominenter uitgaat naar sociaal gedrag in de buurt (verkeerslawaai en geluidsoverlast; smerigheid van de openbare ruimte; sociaal gebruik van afvalcontainers; niet deelnemen aan schoonhouden van trap- en huizen en portieken) dan naar misdaad. Criminaliteit is in hun beleving een 'ondergeschikt discours'. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat bewoners van mening zijn dat de politie zich in sterkere mate op de overlastproblematiek zou moeten richten. De politie is teveel onzichtbaar. 'De recente tendens bij de politie om zich op kerntaken (misdaadbestrijding en optreden tegen rampen) te concentreren, vindt geen weerklank.' (Elffers en De Jong 2004: 264).

6 Uit het Vrom-onderzoek *Leefbaarheid van wijken* (2004) blijkt dat vooral bedreigende situaties zoals lastiggevallenen, drugsoverlast en dronken mensen op straat, het oordeel over de woonomgeving negatief beïnvloeden. Criminaliteit heeft een behoorlijk minder sterk effect, mede omdat bedreigende overlastsituaties rechtstreeks de individuele veiligheid aantasten. Dat laat onverlet dat wanneer men respondenten zou vragen of de politie meer boeven moet vangen, het antwoord onvermijdelijk 'ja' zou zijn. Velen menen dat de politie er primair is voor de aanpak van (ernstige vormen van) criminaliteit. Dat beeld van de politie verandert echter drastisch wanneer burgers wordt gevraagd wat ze zelf van de politie verwachten: dan verschuift de aandacht naar de aanwezigheid en bereikbaarheid van de politie in de eigen omgeving. Misdaadbestrijding speelt dan nauwelijks een rol (zie Van der Vijver e.a. 2002: 63).

4 Zie de bijdrage van Nap in deze bundel: de politie opereert aanvullend.

5 Ik laat het functionele alternatief van particuliere bewaking hier buiten beschouwing.

Uit veel onderzoek blijkt dat overlast, vervuiling en verloedering negatieve effecten op de veiligheidsgevoelens van burgers uitoefenen (Skogan 1990; Roché 2002; Blokland 2009). Fysieke wanorde (bijvoorbeeld verloederde gebouwen en verkeersoverlast) en sociale wanorde (bijvoorbeeld intimidatie op straat) hebben weinig gemeen, maar de reactie van burgers is vaak dezelfde: zij tonen frustratie, machteloosheid, zorg en angst. Hun vertrouwen in politiemensen en stadsbestuurders kan daardoor afnemen. Het ongemoeid laten van overlast en wanorde, kan een negatieve spiraal van demoralisatie en vermijdingsgedrag in gang zetten. Volgens Skogan (1990) zijn onvrede en onveiligheidsgevoelens de drijvende kracht achter patronen van buurtverval. Ze bepalen onder andere de schoolkeuze, investeringen in panden en gedrag handelen op de huizenmarkt. Ordehandhaving is daarom van groot belang om het vertrouwen van bewoners op peil te houden en de stabiliteit van het buurtleven te bevorderen: het aangaan van onderlinge contacten, regulier schoolbezoek, investeren in en open houden van winkels, enzovoort (Van Stokkom 2008).

Ernstige en aanhoudende overlast kan zelfs het idee laten postvatten dat het samenleven zelf is aangetast. Het sociale leven maakt een gedesorganiseerde indruk en de verwachting van 'vreedzame en voorspelbare interactie' wordt ruw doorbroken (Bottoms 2006; Roché 2002; Innes 2004; Innes en Fielding 2002). Dat leidt ertoe dat burgers zich ernstig zorgen gaan maken over de sociale cohesie; zij geloven dat de samenleving meer aan het afglijden is. Brits onderzoek leert dat burgers niet zozeer verontrust zijn door incidenten van misdaad en wanorde, maar eerder door de afkalvende morele consensus. Zij hebben het gevoel dat de lokale gemeenschap niet meer over voldoende informele sociale controle beschikt (Girling e.a. 2000; Jackson en Sunshine 2007). Dat onderzoek leert ook dat publiek vertrouwen in de politie een functie is van de zorg om orde, niet de zorg om persoonlijke veiligheid of risico's die burgers lopen. Van de politie wordt verwacht de publieke orde te verdedigen als die onder druk staat en op actieve wijze de morele waarden van de gemeenschap tot uitdrukking te brengen. Niet zozeer het aantal incidenten maar tekenen van moreel verval leiden ertoe dat de politie snel als ineffectief wordt afgeschilderd (Roché 2002; Jackson en Bradford 2009).

7.5 Welke soorten wanorde aanpakken?

De bestrijding van wanorde is in sterke mate vereenzelvigd geraakt met de *broken windows* theorie. Volgens die theorie zou wanorde die op zijn beloop wordt gelaten, tot misdaad leiden. Sociale en fysieke wanorde zendt signalen uit naar potentiële misdadigers dat sociale controle in de wijk ontbreekt. Die theorie heeft veel kritiek opgeroepen, vooral vanwege het veronderstelde causale verband tussen wanorde en misdaad (Sampson en Raudenbusch 1999; Harcourt 2001).⁷ Een ander minpunt

van de genoemde theorie is dat ordehandhaving afhankelijk wordt gemaakt van de bijdrage aan misdaadbestrijding. Zoals eerder gezegd, de aanpak van (sommige vormen van) publieke wanorde is intrinsiek waardevol, ongeacht de impact daarvan op misdaad (Thacher 2004).

Vooral door toedoen van *zero tolerance policing* lijkt ordehandhaving in een verdacht vaarwater gekomen. Ordehandhaving wordt dan geëfficheerd met het wegiagen van bedelaars, het ontzeggen van toegang van daklozen tot winkels, het verbieden van samenscholing, consequent bekeuren van de 'kleine norm', et cetera. Die rigoureuze strategie wekt de indruk dat elke vorm van antisociaal gedrag door de politie aangepakt zou moeten worden. Het is zeer de vraag of grootschalig politieel optreden tegen een veelheid van wanordelijke verschijnselen wel nodig is, zo dat al mogelijk zou zijn. Hoe ver zou politieke ordehandhaving mogen reiken? Welke vormen van ordehandhaving zijn al dan niet wenselijk?

Veel wanordelijke situaties en antisociale gedragingen lijken ten onrechte te worden geproblematiseerd. Een stedelijke samenleving kent nu eenmaal een grote hoeveelheid van deviant gedragingen en juist door die gedragingen kunnen tolerante en weerbare attitudes ingang vinden. Sommige critici van de *broken windows* theorie (zie bijv. Harcourt 2001) waarden wanorde dan ook in positieve zin: het stadsleven hoort in zekere zin chaotisch te zijn. Wanorde kan ook duiden op levendigheid, creativiteit, en 'gezond verzet'.

Andere onderzoekers (Bannister et al. 2006) suggereren dat ergerlijk gedrag sneller uit de hand loopt en escaleert naarmate we er onbekender mee zijn. Richard Sennett formuleerde die ontwikkeling al in *The Uses of Disorder* (1970): wanneer mensen weinig tolerant zijn ten aanzien van wanorde in hun eigen omgeving en zich afsluiten voor wanordelijke ervaringen, dan gaan voorvallen en sociale spanningen sneller gepaard met agressief gedrag en wordt dat agressief optreden ook eerder gerechtvaardigd (Sennett 1996, 44-45). Door confrontaties te vermijden en terug te vallen op enkel vertrouwde en veilige sociale interactie, veroordelen we onszelf tot het zelfgecentreerde psychisch huishouden van adolescenten waarin de claims van andere mensen snel worden miskend.⁸ De spanning die voortspruit uit confrontaties met bijvoorbeeld daklozen of stoere binken kan volgens Sennett heilzaam zijn: die ervaring stimuleert intellectuele duiding, het herbeschouwen van eigen vooringenomenheden, en men wordt gedwongen de grenzen van wat al dan niet te tolereren is, af te tasten. Ongerijmd gedrag, dissonantie, verwarring en ongemak bieden emotionele stimuli en nopen ertoe creatieve en volwassen antwoorden te ontwikkelen. Sennett maakt zich vooral zorgen dat burgers niet meer toekomen aan het zelf afhandelen van conflicten. Regulerende instellingen

⁷ *Voor een overzicht zie Van Stokkom 2008.*

⁸ *Californische argumentaties vinden we bij veel stadssociologen (Lofland 1998; Blokland 2009).*

als de politie zouden niet alle conflictbeheersing naar zich moeten toetrekken (zie ook Thacher 2009).

Hoe deze opvattingen en bevindingen vanuit politieel perspectief interpreteren en beoordelen? Wanneer zou de politie moeten optreden tegen wanorde? Volgens Thacher (2004) is het moeilijk te beargumenteren dat tegen alle vormen van wanorde opgetreden zou moeten worden. In gebieden met veel ruimte is wildplassen moeilijk als hinderlijk op te vatten. Samenscholingen zijn niet altijd bedreigend. Bovendien zou aldus onvermijdelijk een overvloed aan ordehandhaving ontstaan. Maar omgekeerd, sommige vormen zijn evident hinderlijk en onacceptabel zoals het langdurig versperren van de weg of wildplassen in drukke uitgaansgebieden. Wat het positieve of creatieve daarvan is blijft onduidelijk. Bovendien, de behoefte aan veiligheid bij vooral bewoners in probleemwijken lijkt te worden onderschat. Zij kunnen forse overlastproblemen nauwelijks ontlopen zoals dat in middenklassenwijken doorgaans wel kan.

Volgens Thacher (2004) bestaan er legitieme vormen van politieke ordehandhaving zonder dat de toelucht hoeft te worden genomen tot *zero tolerance* strategieën. Het Order Maintenance Training Bulletin van de politie in New Haven acht hij daarvan een voorbeeld. Dat bulletin geeft aan dat politiemensen de minst dwingende middelen moeten gebruiken om maatschappelijke orde te waarborgen. Het eerste niveau van interventies betreft voorlichting over fatsoenlijke omgang en de verplichtingen waar burgers wettelijk aan gebonden zijn. Het tweede niveau betreft het uitoefenen van (enige) drang: burgers er aan herinneren wat hun verantwoordelijkheden zijn indien ze zich wanordelijk gedragen of de wet overtreden (bijvoorbeeld door een probleemlocatie te bezoeken of door mensen te waarschuwen). Het derde niveau van interventie is wetshandhaving (bekeuren; arresteren). Er zijn dus uiteenlopende benaderingen van publieke ordehandhaving mogelijk. De politie hoeft niet direct naar dwangmiddelen te grijpen en kan ook een meer pedagogische weg bewandelen: aangeven welke normen in het geding zijn en burgers op het hart drukken dat die normen moeten worden nageleefd.

Daarnaast zouden we zorgvuldig kunnen aangeven welke soorten van niet-strafbare gedragingen regulering door de politie behoeven (Thacher 2004). Gaat het om relatief onschuldige antisociale gedragingen dan is politietoetreden niet geïndiceerd. De politie moet niet teveel ruimte worden gegund om gedrag te reguleren, zeker als de betreffende normen door het brede publiek niet voldoende worden onderschreven.

Thacher heeft een taxonomie van niet-strafbaar schadelijk en ergerlijk handelen opgesteld. Ten eerste onderscheidt hij accumulatieve schade, die betrekking heeft op handelingen die ieder op zich geen significante schade teweeg brengen, maar het publieke belang wel schaden wanneer die handelingen zich opstapelen

(bijvoorbeeld vuil op de stoep, uitstootgassen, geluidsoverlast).⁹ Een veelheid van gelijksoortige handelingen kan op een gegeven moment omslaan van ongemak in schade en onleefbaarheid. Regulering van dat handelen is vooral dan opportuun wanneer het gedrag in kwestie (auto rijden bijvoorbeeld) waarde of belang wordt toegeëcht. Regulering laat dus een bepaalde mate van ruimte voor waardevolle activiteiten, terwijl cumulatieve effecten in bedwang worden gehouden.

Binnen ordehandhaving moet er steeds oog voor zijn dat bepaalde activiteiten nooit geëlimineerd kunnen worden (prostitutie; bedelen; drugsgebruik; etc.) maar goede politieke handhaving bepaalt de condities waaronder en hoe die activiteiten plaats kunnen vinden. Dat streven is doorgaans legitiem wanneer het algemene niveau van schade en overlast aanvaardbaar wordt geacht.

Ten tweede, sommige vormen van ergerlijk handelen zoals publiek obscene gedrag kunnen ook worden aangepakt zonder een beroep te doen op schade door accumulatie. Mensen kunnen ongewild deelgenoot worden van sommige ergerlijke handelingen, zeker als zij zich er moeilijk aan kunnen onttrekken. Van belang is verder of grote groepen er aanstoot aan nemen of slechts enkele overgevoelige burgers. Wildplassen, slapen of liefde bedrijven in een park achteraf is wat anders dan demonstratief op een vol plein. Ook nu is 'goede regulering' aangewezen op selectief (plaatselijk) verbieden van ergernisgevend gedrag, zonder over te gaan tot een algeheel verbod. Geschikte regels kunnen van plaats tot plaats verschillen.¹⁰

De taxonomie van Thacher zou verder verfijnd kunnen worden. Zo zou de politie kunnen optreden tegen aanhoudende bedreigende taal gericht tegen sommige buurtbewoners. Bij deze vormen van niet of moeilijk strafbare gedragingen wordt impliciet reeds een rechtsnorm overtreden (inbreuk op vrijheden). Nadere reflectie op legitieme vormen van ingrijpen in complexe overlastproblemen lijkt geboden, te meer omdat het grote publiek die problemen doorgaans zorgwekkender vindt dan bijvoorbeeld winkeldiefstal of auto-inbraak.

Kortom, de politie ontkomt er niet aan sommige vormen van niet-strafbaar gedrag te reguleren, vooral wanneer dat gedrag als aanhoudend hinderlijk, belastend of bedreigend wordt ervaren. Indien mogelijk zou zij kunnen aangeven onder welke

⁹ Roché (2002) verwoordt eenzelfde redenering. Ieder op zich genomen worden overlastsituaties niet ernstig beschouwd. Ze choqueren niet, noch worden ze sterk moreel afkeurenswaardig bevonden. Men kan ze makkelijk ontlopen en voorbij gaan aan de negatieve consequenties voor anderen. Omdat iedere overlastsituatie op zich niet veel verontwaardiging teweeg brengt – anders dan bij bijvoorbeeld mishandeling – is er ook weinig animo om er collectief tegen op te treden. Maar juist door de frequentie waarmee veel soorten *incivilities* voorkomen worden ze in sterkere mate als hinderlijk en storend ervaren. Door de grote aantallen raken ze in sterke mate ontwrichtend voor het dagelijkse leven en worden ze voor velen onacceptabel.

¹⁰ Daaruit blijkt dat bestuurlijk gedogen bepaald geen zwaktebod is maar een noodzakelijk onderdeel van intelligente regulering van publieke problemen.

condities (plaats en tijd) bepaald gedrag niet geoorloofd is. Binnen onbehouden versies van publieke ordehandhaving zoals *zero tolerance policing* worden deze nuances over het hoofd gezien.

7.6 Ordehandhaving als open politiek proces

Gesuggereerd is dat de politie het voortouw moet nemen bij ordehandhaving in het publieke domein en ook zou moeten bepalen welke strategieën daartoe geschikt zijn. Dat laatste is de vraag. In een democratische samenleving hoort de bepaling van ordehandhaving in principe niet te liggen bij de politie, noch bij het politieke bestuur, maar bij het publiek. Bewoners en andere belanghebbenden hebben goed zicht op wat orde in hun wijk behelst en welke problemen orde bedreigen. Besluiten over ordehandhaving zouden idealiter op wijkniveau genomen moeten worden zodat de belangen en behoeften die binnen de wijk spelen, worden verdisconteerd.¹¹

Binnen het Nederlandse gebiedsgebonden politiewerk hebben die ideeën af en toe weerklink verkreten ('de buurt stuurt'). Niettemin is het lokale veiligheidsbeleid de laatste tien jaar in sterker repressief vaarwater gekomen waarvoor vooral het Rotterdamse beleid exemplarisch is. Tegelijk is het hedendaagse veiligheidsbeleid meer in het teken van de beheersing en preventie van onveiligheid en management van risico's komen staan. Daartoe worden allerlei nieuwe controle-instrumenten ingezet: cameratoezicht, preventief fouilleren, meer (particuliere) toezichthouders, introductie van bestuurlijke boetes, aanscherpen van gemeentelijke verordeningen, et cetera. Ook de herinrichting van uitgaansgebieden en de 'schoonmaak' van de Amsterdamse Wallen kunnen in dat licht worden gezien (Terpstra 2008b).¹²

De invoering van die nieuwe controletechnieken lijkt veel contraproductieve effecten met zich mee te brengen. Ten eerste wordt voornamelijk gernikt op een instrumentele benadering waarbij burgers als calculerende eenlingen worden gezien die zouden redeneren in termen van pakkans en boete. Sanctiedreiging krijgt de voorkeur boven spontane naleving van de wet door verinnerlijking van normen. Ten tweede gaan genoemde vormen van regulering snel over de hoofden van burgers heen. Er vindt geen leerproces plaats. Bovendien wordt de politie minder aanspreekbaar en herkenbaar, en kan daardoor het vertrouwen van het publiek verspelen.

In plaats de kaarten te zetten op genoemde controletechnieken lijkt het lonender de zelfregulerende vermogens binnen de *civil society* te benutten: samenwerken

11 Zie de alternatieve politiestrategie die stadsbreed in Chicago is geïntroduceerd (Skogan 2006; voor een overzicht Van Stokkom en Toenders 2010). In de originele versie van de *broken windows*-theorie (Wilson en Kelling 1982) klinkt die visie ook al door.

12 In veel landen zijn die nieuwe controletechnieken ingevoerd. Voor de Verenigde Staten zie Beckett en Herbert (2008).

met bewoners, relevante maatschappelijke groepen betrekken en wijkinstituties als scholen ondersteunen. Burgers en buurtgroepen dragen mede verantwoordelijkheid voor de aanpak van problemen van wanorde en misdaad. Binnen het gebiedsgebonden politiewerk wordt nog altijd dat parcours doorlopen, hoewel de uitvoering daarvan met veel moeilijkheden te maken heeft (Terpstra en Kouwenhoven 2004; Terpstra 2008a).

Hoe dat verder ook zij, ondanks de introductie van *zero tolerance* strategieën kan de politie niet meer terugvallen op een klassiek top-down beleid. Zij kan evenmin als monopolist in veiligheidszaken fungeren. De politie is in sterkere mate op burgers en andere partijen aangewezen om onveiligheidsproblemen op het spoor te komen en aan te pakken. Die evolutie van de politierol moet geplaatt worden binnen de totstandkoming van het integrale lokale veiligheidsbeleid: de politie neemt voortaan een coördinerende taak op zich binnen een veel bredere sociale veiligheidszorg (Boutellier 2005).

Hoewel de politie vaak terughoudend in partnerships en vormen van wijkoverleg opereert, lijkt samenwerking met bewoners, winkeliers en andere belanghebbenden nauwelijks meer terug te draaien. De politie ontkomt er niet aan aandacht te besteden aan de zorgen van de betrokken partijen en de overlastproblemen waarmee ze te maken hebben. Binnen partnerships worden politiemensen ook gedwongen op meer subtiële wijze gebruik te maken van hun gezag, bijvoorbeeld door goede redenen te geven voor toepassing van dwang. Zij kunnen niet meer terugvallen op een klassieke 'wij-zij'-retoriek (Thacher 2001; Terpstra en Kouwenhoven 2004).

Als de politie samenwerkt met bewoners en belanghebbenden stoot ze in sterkere mate op conflicterende waarden en op spanningen die in de betreffende wijken spelen. Vooral in heterogeen samengestelde wijken en binnenstedelijke gebieden die met veel onveiligheid, verloedering en overlast worstelen, is *policing* een min of meer open politiek proces geworden. Belanghebbenden verwoorden hun belangen en wijkgent en andere professionals screenen de visies en oplossingsrichtingen die naar voren worden gebracht, op hun mogelijke bijdrage aan veiligheid (Skogan 1990; 1998). Het veiligheidsbeleid in deze wijken heeft dus een hoog 'grass roots'-gehalte en krijgt voor een groot deel vorm buiten het gemeentebestuur en de korpsleiding om (Fung 2004; Grabosky 2009; Van Stokkom en Toenders 2010).

Binnen die context vervullen politiemensen twee verschillende rollen: naast de gezaggetrouwe 'baas van de straat' zijn ze scheidsrechter in de discussie over de bepaling van relevante visies op lokale orde. In feite nemen politiemensen daarbij de rol van *trustee* op zich, beschermer van de publieke zaak. Dat impliceert dat ze particuliere vragen en verlangens van burgers en andere belanghebbenden herver-

talen in termen van publiek belang.¹³ Politieomensen kunnen zich niet verschuilen achter de opinies van burgers en moeten onredelijke eisen van bewoners pareren. De vraag naar orde en veiligheid wordt per definitie gekenmerkt door emoties en vooroordelen waaronder vreemdelingenhaat. De politie heeft bij uitstek de taak tegen claims van boze en misnoegde meerderheden in te gaan (Crawford 2007; Bottoms 2006).

Bewoners die deelnemen in partnerships zijn niet noodzakelijkerwijs representatief voor de mening van alle mensen in de wijk. Binnen veel buurten bestaat een aanzienlijke variatie van afzonderlijke subculturen, en dus van waarnemingen, levensstijlen en perspectieven. In centra van grote steden of problematische wijken is er sprake van een veelheid van veiligheidsproblemen en sterk uiteenlopende verwachtingen van bewoners, bezoekers en winkeliers. Politieomensen worden in een dergelijke sterk gepolitiseerde omgeving voortdurend gedwongen te onderhandelen, om tot een evenwichtige verdeling van aanpakken te komen. Bij veel problemen in één wijk, wordt de politie beoordeeld op de mate waarin zij (soms onoplosbare) problemen beheersbaar weet te houden. Dat vergt veel inzicht in wat bewoners en andere partijen precies willen, en het vergaren van specifieke kennis over overlastgevers (Zoomer e.a. 2002). Voorkomen moet worden dat de politie voornamelijk in contact treedt met groepen die hun visie delen. Andere groepen zoals jongeren dreigen dan target van de politieaanpak te worden en weten zich daartegen.

Politieomensen zouden ook de verwachtingen van burger-consumenten moeten temperen en kritiseren ('ik heb recht op veiligheid'; 'op elk incident moet een snelle politiereactie volgen') (Van Stokkom 2007). De politie moet steeds wijzen op werkelijkheidsvreemde verwachtingen en soms ook fantasieën over 'totale veiligheid'. Juist omdat de politie een onpartijdige gezagsvolle positie inneemt, zou ze – anders dan buurtwerkers bijvoorbeeld – die rol kunnen waarmaken (ook in wijken die met veel onveiligheid te maken hebben).

In een gepolitiseerde omgeving is het formuleren van adequate probleemgerichte antwoorden vaak moeilijk. Maar er komt wel informatie op tafel en daarmee zicht op probleemhaarden en op de concrete overlastgevers en benadeelden. Duidelijk wordt hoe uiteenlopende claims op publieke ruimte botsen en welke onderliggende sociale conflicten een rol spelen.

7.7 Slot: het geringe aanzien van ordehandhaving

De politie is naast een instituut dat in de strafrechtsketen opereert ook – en afgezien van haar tijdsbesteding: primair – een instantie die het publieke leven reguleert. Zoals gezegd: opsporingsactiviteiten beslaan in de praktijk slechts een klein deel van het politiewerk. Politieonderzoekers als Bitner, Manning, Wilson en vele anderen hebben in de jaren zestig en zeventig de vereenzelviging van politiewerk en misdaadbestrijding gedomystificeerd. Politieomensen zijn voor het overgrote deel bezig met de 'reproductie van publieke orde'. Het werk van de genoemde auteurs heeft echter geenszins geleid tot een meer realistisch denken over politietaken. Sterker, binnen de discussie over de kerntaken wordt het belang van ordehandhaving en vrede bewaren regelmatig gerelativeerd. De reflex dat politiewerk primair misdaadbestrijding behelst, is en blijft dominant. In het alledaagse politiestraatwerk mogen ordehandhavende taken dan wel dominant zijn, maar het belang van die taken wordt regelmatig miskend.

Er zijn vele redenen te noemen waarom ordehandhaving en vrede bewaren nog altijd weinig prestige hebben:

- Een verdere professionalisering 'weg van de straat'; politieomensen fungeren meer en meer als *knowledge brokers*; wijkagenten vervullen steeds meer een tweedelijnsfunctie. Er is ook een sterke tendens surveillance uit te besteden aan stadswachten en particuliere toezichthouders.
- Politieomensen worden allereerst afgerekend op strafrechtelijk georiënteerde prestaties (bekeuren; arresteren); misdaadbestrijding geeft status (vooral het oplossen van zware delicten). Op alledaags straatwerk wordt daarentegen neergekeken.
- Ordehandhaving is moeilijk en biedt weinig zekerheid; dat werk is (te) politiek van aard; politieomensen kunnen snel de fout in gaan en ze zijn in sterke mate afhankelijk van partners (Kelling en Coles 1996).

Of de politie uit zichzelf de reproductie van orde serieuzer zal gaan nemen, valt te betwijfelen. Misschien dat het lokale bestuur de politie daartoe zou kunnen aanzetten, zoals ook in Chicago is gebeurd (waar aanvankelijk grote weerstand bij de politie bestond om *community policing* korpsbreed in te voeren) (zie Van Stokkom en Toenders 2010).¹⁴ Gemeentebestuurders zouden die beleidscorrectie in sterke

14 Overigens zien we binnen Amerikaanse steden waar *problem oriented policing* is beproefd tal van weerstanden om bredere probleemgerichte aanpakken te implementeren. De verleiding om alleen te reageren op meldingen is nog altijd groot. Het politiewerk blijft incidentgericht. Aanhoudende problemen worden onvoldoende systematisch in kaart gebracht en partnerships komen weinig van de grond (Cordner en Biebel 2005).

13 Hoewel de term 'trustee' is gemunt in de context van politieke tegenwoordiging (Van Stokkom 2006), voldoet die term goed aan de opdracht van de onpartijdige publieke professional.

mate kunnen ondersteunen. Burgemeesters geven een aanzienlijk hogere prioriteit aan gebiedsgericht politiewerk (en leefbaarheid in wijken) dan korpschefs.¹⁵

Een grote klip die omzeild moet worden is de politieke subcultuur van 'wij versus zij' en 'niet praten maar hard aanpakken'. Die subcultuur staat nog altijd op gespannen voet met probleemgerichte manieren van werken. Het creëren van partnerships en het duurzaam onderbrengen van politiemensen in samenwerkingsprojecten lijkt de beste optie om die subcultuur te doorbreken. Een andere moeilijkheid is dat de politie de bestrijding van wanorde – van sociaal gedrag tot verloederde straten – snel als een middel ziet om misdaad aan te pakken. Stel dat het politiebeleid systematisch meer aandacht zou geven aan ordehandhavende strategieën. Dan nog bestaat de kans dat politiemensen zich voornamelijk toeleggen op bekeuren, arresteren en het van straat halen van veelplegers. Ordehandhavende werkzaamheden als voorlichting, controle, conflictbeslechting en uitoefenen van drang leggen het daar snel tegen af.

De voorrang van misdaadbestrijding is dus diep verankerd in politieorganisaties. Ook in politieopleidingen en -trainingen lijken strafrechtelijke en criminologische benaderingen nog altijd automatisch voorrang te krijgen. Er lijkt dan ook behoefte aan een meer op de realiteit geschoeid curriculum waarin het managen van publieke orde en het beheersbaar houden van problemen – en de dilemma's die daarmee samenhangen – een voornamelijk plaats zijn toebedeeld. De politie doet zichzelf te kort door het takenpakket zo sterk aan misdaadbestrijding op te hangen. Bovendien: in een tijd van brede veiligheidszorg wordt de politie genoodzaakt meer samenwerking te zoeken. Zij moet zich daarnaar ook gedragen: open staan voor de zorgen en vragen van de bevolking.

In dit licht bezien wordt duidelijk dat de bestrijding van relatief lichte maar aanhoudende vormen van overlast door jeugdigen soms wel degelijk tot de kern van politietaken gerekend kan worden. Men kan die taken niet altijd afstoten naar de sociale jeugdzorg zoals wel wordt bepleit (Van der Torre et al. 2007). Als burgers hun buurt door een stapeling van die overlastproblemen als onveilig ervaren, ligt er een politietak. Tegen die achtergrond is het van belang dat de politie gezag uitstraalt en morele normen actief articuleert, en daarmee het zelfregulerende vermogen van de samenleving tracht te herstellen. Ze geeft burgers het gevoel dat de samenleving onder controle is en tracht ervoor te zorgen dat verantwoordelijk handelen zijn normale beloop kan hebben. De politie levert aldus een belangwekkende bijdrage aan de productie en reproductie van orde.

¹⁵ Onderzoek van Huberts (et al 2004) leert dat 91% van de burgemeesters en 25% van de korpschefs voorstander is van een hogere prioriteit voor gebiedsgericht politiewerk. Dat zijn werelden van verschil!

Wanorde, overlast en verloedering kunnen veel problemen voortbrengen die in zichzelf veel aandacht behoeven. Ordehandhaving en publieke gedragsregulering hebben dus een zelfstandige verdienste, ongeacht misdaadvermindering. De volgende vragen zouden maatgevend kunnen zijn. Zijn er mensen die niet op straat durven omdat ze regelmatig lastig worden gevallen? Worden kinderen niet naar school gestuurd en worden ze voortdurend op straat gelaten? Worden sommige winkeliers aanhoudend getreiterd en geïntimideerd? Worden publieke plaatsen in bezit genomen door groepen jongeren?

Het gaat dus niet primair om het vangen van boeven, en de daarbij horende reflex zich af te maken van werk dat daarop niet aansluit. De fixatie op misdaadbestrijding blijft de ware roeping van politiemensen verduisteren. Zoals eerder gezegd: de opdracht van de politie bestaat uit het verzekeren en in het vooruitzicht stellen van bescherming. Als problemen aanhouden, dient de politie samen met belanghebbenden gevoel van onveiligheid aantasten, dient de politie samen met belanghebbenden aanpakken vast te stellen en die vervolgens uit te voeren. Ook dat hoort tot de politieke opdracht. Andere beroepsgroepen – zoals buurtwerkers – beschikken niet over het gezag om namens de politieke gemeenschap burgers te beschermen en publieke normen te bekrachtigen.

Literatuur

- Bannister, J. et al. (2006), 'Respectable or Respectful? (In)civility and the City', *Urban Studies*, 43 (5/6): 919-937
- Beckett, K. en S. Herbert (2008), Dealing with disorder. Social control in the post-industrial city, *Theoretical Criminology*, 12 (1): 5-30.
- Bittner, E. (1967), The Police on Skid-Row: A Study of Peace Keeping, *American Sociological Review*, 32: 699-715.
- Bittner, E. (1974), Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton: A Theory of the Police, in: H. Jacob (ed.), *The Potential for Reform of Criminal Justice*, Beverly Hills: Sage, 17-44.
- Blokland, T. (2009), *Oog voor elkaar. Veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*, Amsterdam: AUP.
- Bottoms, A.E. (2006), Incivilities, Offence and Social Order in Residential Communities, in: A. Simester en A. Von Hirsch (eds.) 2006, *Incivilities. Regulating Offensive Behaviour*, Oxford: Hart Publishing, 239-280.
- Boutellier, H. (2005), *Meer dan veilig. Over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: B|U.

- Brink, G. van den (2006), Orde en wanorde, in: *Van waarheid naar veiligheid. Twee lessen voor een door angst bevangen burgerij*, Amsterdam: SUN
- Cohen, H. (1985), Authority: The Limits of Discretion, in: F.A. Elliston and M. Feldberg (eds.), *Moral Issues in Police Work*, Totowa (NJ): Rowman & Allanheld Publishers 27-42
- Cordner, G. en E. Biebel (2005), Problem Oriented Policing in Practice, *Criminology and Public Policy*, 4, no. 2. pp. 155-180.
- Crawford, A. (2007), 'Reassurance Policing: Feeling is Believing', in: A. Henry and D.J. Smith (eds.), *Transformations of Policing*, Aldershot: Ashgate, 143-168.
- Denkers, F. (1975), *Generale preventie*. Nijmegen: Dekker & Van de Vegt.
- Elffers, H. en W. de Jong 2004, "Nee, ik voel me nooit onveilig". Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens, in: RMO, *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*, Den Haag: RMO advies 31.
- Ericson, E. (1981), *Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work*, Toronto: University of Toronto Press.
- Fung, A. (2004), *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*, Princeton / Oxford: Princeton University Press.
- Harcourt, B.E. (2001), *Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing*, Harvard University Press.
- Hoefnagels, G.P. (1967), De straffen en de generaal preventieve werking, *Maandblad voor Berechting en Reclassing*, 101-112.
- Huberts, L. et al. (2004), *Paradoxaal politiebestedel*, Zeist: Kerckebosch.
- Girling, E. et al. (2000), *Crime and Social Change in Middle England*, Londen: Routledge.
- Grabosky, P. (2009), Democratic Policing, in P. Grabosky (ed.), *Community Policing and Peace Keeping*, Boca Raton: CRC Press, 33-54.
- Innes, M. (2004), Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action, *British Journal of Sociology*, 55, 3: 335-55.
- Innes, M. en N. Fielding (2002), From community to communicative policing: 'signal crimes' and the problem of public reassurance, *Sociological Research Online*, vol 7, no.2, www.socresonline.org.uk/7/2/innes.html.
- Jackson, J. en B. Bradford (2009), Crime, policing and the social order: on the expressive nature of public confidence in policing, *British Journal of Sociology*, 60 (3): 493-521.
- Jackson, J. en J. Sunshine (2007), Public Confidence in Policing, *British Journal of Criminology*, 47: 214-233.
- Kelling, G. en C. Coles (1996), *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in American Cities*, New York: Free Press.
- Lofland, L. (1998), *The Public Realm: Exploring the City's Quintessential Social Territory*, New York: De Gruyter.
- Manning, P.K. (2005), The Police: mandate, strategies and appearances, in: Tim Newburn (ed.), *Policing. Key Readings*, Cullompton: Willan 191-214.
- Meerdinkvelboom, M. et al. (2009), *Burgeringrijpen. Een onderzoek naar ingrijpen van burgers bij (dreigende) criminaliteit en overlast*, Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- Roché, S. (2002), *Tolérance Zéro? Incivilités et insécurité*, Paris: Odile Jacob.
- Rumbaut, R.G. en E. Bittner (1979), Changing Conceptions of the Police Role: A Sociological Review, in N. Morris en M. Tonry (eds.), *Crime and Justice*, vol. 16, Chicago: University of Chicago Press, 239-288.
- Sampson, R. en S. Raudenbusch (1999), Systematic Social Observations of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighbourhoods, *American Journal of Sociology*, 105, 1353-76.
- Sennett, R. (1996) (1970), *The Uses of Disorder: Personal Identity and City Life*, Londen: Faber & Faber.
- Silver, A. (2005), The Demand for order in civil society, in T. Newburn (ed.), *Policing. Key Readings*, Cullompton: Willan, 7-23.
- Skogan, W.G. (2006), *Police and Community in Chicago. A Tale of Three Cities*, Oxford New York: Oxford University Press.
- Skogan, W.G. (1998), Community participation and community participation, in J.P. Brodeur (ed.), *How to recognize good policing? Problems and issues*, Thousand Oakes, Sage, 88-106.
- Skogan, W.G. (1990), *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Cities*, New York: Free Press.
- Stokkom, B. van (2008), *Symbolen van orde en wanorde. 'Broken windows policing' en de bestrijding van overlast en buurtverval*, serie Politie & Wetenschap, Elsevier: Den Haag.
- Stokkom, B. van (2007), Omstreden orde: naar een gepolitiseerde lokale veiligheidszorg, in: P. Ponsaers en L. Gunther Moor (red.), *Reassurance policing: concepten en receptie*, Brussel: Politeia Cahiers Politiestudies, pp. 153-182.

- Stokkom, B. van (2006), *Rituelen van beraadslaging. Reflecties op burgerberaad en burgerbestuur*, Amsterdam: AUP.
- Stokkom, B. van, en N. Toenders (2010), *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*, Amsterdam: AUP Pallas.
- Stol, W. (1994), *Beelden van politiestraatwerk*, Dordrecht: Stichting Maatschappij en Politie.
- Sykes, G.W. (1986), Street Justice: A Moral Defense of Order Maintenance Policing, *Justice Quarterly* 3 (4): 497-512.
- Taylor, R.B. (2001), *Breaking away from broken windows*, Boulder CO: Westview.
- Terpstra, J. (2008a), *Wijkagenten en hun dagelijks werk*, Den Haag: Elsevier.
- Terpstra, J. (2008b), 'Regulering van de publieke ruimte in Nederland', In: P. Ponsaers en E. Devroe (red.), *Publieke Ruimte*, Brussel: Politeia (Cahiers Integrale Veiligheid nr. 4), pp. 113- 137.
- Terpstra, J. en R. Kouwenhoven (2004), *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, Zeist: Kerckebosch.
- Thacher, D. (2001), Conflicting Values in Community Policing, *Law & Society Review*, 35 (4): 765-798.
- Thacher, D. (2004), Order Maintenance Reconsidered: Moving Beyond Strong Causal Reasoning, *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 94 (2): 381-414.
- Thacher, D. (2009), Community Policing Without the Police? The Limits of Order Maintenance by the Community, in: P. Grabosky (ed.), *Community Policing and Peace Keeping*, Boca Raton: CRC Press, 55-70.
- Torre, E.J van der, e.a. (2007), *De Kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*, COT/Beke: Den Haag en Arnhem.
- Velez, M. B. (2001), The Role of Public Social Control in Urban Neighborhoods: A Multilevel Analysis of Victimization Risk, *Criminology*, 39, 4, 837-864.
- Vijver, C.D. van der, et al. (2002), *Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen*, Enschede: IPII.
- Von Hirsch, A. (1993), *Censure and Sanctions*. Oxford: Clarendon Press.
- Waldeck, S. (1999), Cops, Community Policing and the Social Norms Approach to Crime Control: Should One Make Us More Comfortable with the Others? *Georgia Law Review*, vol. 34, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1024750#.

- Wells, W. et al. (2006), Neighborhood Residents' Production of Order: The Effects of Collective Efficacy on Responses to Neighborhood Problems, *Crime & Delinquency* 54 (4): 523-550.
- Wilson, J.Q. (1968), *Varieties of police behavior: The management of law and order in eight communities*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Wilson, J.Q. en G. Kelling (1982), Broken Windows, *Atlantic Monthly*, March, 29-38.
- Wood, M. (2004), *Perceptions and Experience of Antisocial Behaviour*, Home Office Online Report 49/04, Londen: Home Office.
- Wrong, D. (1994), *The Problem of Order: What Unites and Divides Society?* New York: Free Press.
- Zoomer, O. e.a. (2002), *De gebiedsgebonden politiezorg als uitdaging*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.