

Waarom de Nederlandse politie anders is

Pieter Tops is hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit Tilburg. **Edward van der Torre** is lector Gebiedsgebonden Politie en onderzoeker bij Lokale Zaken.

De Nederlandse politie is ‘anders’ vanwege lokale kennis, contacten en invloed. Dat hielp om etnische rellen te voorkomen, zo concludeerde de studie ‘Zijn wij anders?’ Tevredenheid over de openbare orde veronachtzaamde hoe makkelijk drugscriminelen geld verdienen en op hun manier bijdragen aan het lokale leefklimaat. Wijkagenten signaleren in wijken en dorpen vandaag de dag veel georganiseerde (drugs) criminaliteit. Dit is een harde realiteit die vraagt om andere lokale politie.

Zijn wij anders? is de titel van een boek dat in 2010 verscheen. Waarom heeft Nederland in tegenstelling tot landen als Frankrijk en Engeland nauwelijks grootschalige etnische rellen gekend, was de vraag die het boek wilde beantwoorden. De auteurs, onder leiding van Otto Adang, maakten er een gedegen studie van. Een aantal factoren droeg volgens hen bij aan de afwezigheid van die etnische rellen. Eén daarvan was de sterk ontwikkelde verzorgingsstaat in Nederland.

Met dank aan de wijkagent?

Maar in politiekringen bleef toch vooral een andere conclusie hangen: de belangrijke rol die wijkagenten speelden in het voorkomen van etnische conflicten. Hun aanwezigheid ‘in de haarvaten’ van de samenleving en hun levensechte kennis van de verhoudingen in moeilijke wijken, droegen in sterke mate bij aan het relatief rustige klimaat in deze gebieden. In ‘vreedzame’ tijden werd gewerkt aan de opbouw van kennis en kennissen (‘kennen en gekend worden’), die in moeilijke periodes kon worden gebruikt om conflicten te beheersen of ze van hun scherpste kantjes te ontdoen.

De studie werd met enthousiasme ontvangen in die tijd, in ieder geval ook door één van ons (Tops); de ander (Van der Torre) was gereserveerder, vanwege andersoortige bevindingen bij onderzoek naar politiewerk en drugscriminaliteit in Rotterdam-West (zie verderop).

De studie leek een belangrijke onderbouwing voor het belang van gebiedsgebonden politie, een concept dat sinds het verhaal over ‘Politie in verandering’ uit het einde van de jaren zeventig de ideologische kern van de Nederlandse politie was geworden. En dat ook steeds op een buitengewoon positief onthaal van een deel van het bevoegd gezag kon rekenen, namelijk de burgemeesters en in hun verlengde de rest van het lokale bestuur.

Daarmee gaf Adangs studie ook tegengas aan wat minder positieve beschouwingen over wijkagenten en gebiedsgericht werken, bijvoorbeeld van Jan Terpstra. Die constateerde in 2008 dat de kwaliteit van de wijkagenten sterk uiteen liep, dat de verwachtingen over hun functioneren erg verschillend waren, en dat hun verbinding met de rest van de politiewereld vaak gebrekkig was.

Of: vooral met dank aan andere agenten?

Van der Torre herkende het beeld dat de stijl van de Nederlandse politie had geholpen bij het bewaren van de rust, maar *niet* het beeld dat wijkagenten daarbij een hoofdrol vervulden. Burgers van uiteenlopende komaf leren de politie voornamelijk kennen door surveillance, in (al dan niet vrijwillige) gesprekken op straat en bij het afhandelen van talrijke incidenten: van (nood)hulp tot (ernstige) strafbare feiten. De pragmatische stijl van gewone straatagenten was rechterlijk, zo nodig stevig en in de regel fair ten opzichte van concrete omstandigheden en personen (Van der Torre, 1999).

De stijl was een combinatie van de (soms wat te) stevige

» *Meer dan voorheen had ook de criminele wereld behoefte aan ‘rust’*



Het werd later zo lekker rustig...

Rotterdamse aanpak uit de jaren zeventig en tachtig, en van de meer in sociale kwaliteiten gevormde agenten die in de jaren tachtig instroomden. Stevig optreden tegen de forse drugsoverlast werd door veel burgers toegejuicht: regelmatig letterlijk, bij invallen in deal- of junkenpanden. De politiestijl leidde ertoe dat er weinig ressentiment bestond onder burgers, van welke komaf dan ook, tegenover de politie. Dat legde een onmisbare basis om te (kunnen) voorkomen dat nare incidenten de lont in het kruitvat werden.

Ook met dank aan criminele vernieuwing?

In Rotterdam-West was het in de jaren negentig duidelijk dat allochtone criminelen over wel erg veel drugsgeld beschikten. Een ogenschijnlijk simpel Marokkaans netwerkje had bijvoorbeeld al 400 miljoen gulden naar Marokko teruggesluisd, zo toonde een uitvoerig (en bij toeval gestart) rechercheonderzoek aan (Van der Torre, 1996). De drugscriminelen verkochten onder meer allerhande drugs aan drugstoeristen, vanuit een snackbar zonder frituurinstallatie. Dit lijkt keutercriminaliteit, maar kopstukken met honderden miljoenen konden met vastgoedinvesteringen in het moederland daadwerkelijk uitgroeien tot miljardairs.

Drugscriminelen waren in Rotterdam-West in bepaalde kringen al (zeer) geliefd, omdat ze zorgden voor werkgelegenheid en ook in Rotterdam investeerden in winkels, horeca en bedrijven. Politiemensen zagen dat drugscriminelen stopten met dealpanden in Rotterdam en kozen voor vernieuwing en verplaatsing. De detailhandel in drugs werd verplaatst naar het zuiden: naar Brabant, België en zeker ook Limburg. De hasjtransporten vanuit Afrika werden cocktailtransporten: niet alleen hasj, maar ook cocaïne.

Door de combinatie van stadsvernieuwing (renovatie, sloop), harde interventies (invallen in dealpanden) en criminele vernieuwing verbeterde de openbare orde in Rotterdam-West. De top van gemeente en politie was trots op het verbeterde leefklimaat. De belangrijke maatschappelijke rol van drugscriminelen in Rotterdam-West werd echter onderschat.

Gebiedsgebonden politie: herdefiniëring is nodig

Gaandeweg zijn wij, zo nu en dan bij gezamenlijk onderzoek, sceptisch geworden over de praktijk van gebiedsgebonden politie; zonder het idee te verwerpen, maar te herdefiniëren. Wij hebben gezien hoe in wijken en dorpen in Nederland op drugs gebaseerde georganiseerde misdaad enorm invloedrijk is geworden (Tops en Van der Torre, 2015). Dat is niet een ontwikkeling van de afgelopen jaren, maar een proces dat zich zeker al vanaf de jaren tachtig voltrekt. Hoe kan het dat deze ontwikkeling destijds niet door wijkagenten – volgens het beeld immers diep aanwezig in de haarvaten van deze gebieden – aan de orde is gesteld?

Eén van ons (Tops) maakte een historische studie van een bekende buurt in Tilburg (Tops, 2018). In de jaren negentig wilde het gemeentebestuur een 'wijkvisie' maken en vroeg onder meer aan de wijkpolitie wat hun indruk van de buurt was. 'Het is een rustige buurt, waar wij probleemloos doorheen kunnen fietsen', was het prompte antwoord, dat zelfs ambtenaren op het stadhuis verbaasde. Want in diezelfde tijd explodeerde de drugswereld in deze buurt, waar – na de introductie van amfetamine- en xtc-productie in de jaren tachtig – nu het aantal hennepkwekerijen enorm toenam. Het werd door de wijkpolitie voorlopig niet gezien of niet gemeld.

En de buurt was voor de politie ook rustig geworden. Tien jaar eerder waren er nog regelmatig stevige confrontaties tussen politie en buurtbewoners. Dan werden politie-kevertjes op hun kop gezet en een enkele keer zelfs in brand gestoken. Dat was nu afgelopen. Er was veel meer rust en orde gekomen. Op grotere schaal dan Tilburg deden zich vergelijkbare ontwikkelingen voor. Begin jaren tachtig werden delen van Brabant nog geteisterd door de Kempenbende, die zeer gewelddadige overvallen en inbraken pleegde. Een decennium later was dat allemaal voorbij.

Als gevolg van succesvol politietoedren? Deels ongetwijfeld. Maar het hielp zeker ook mee, dat de belangen nu anders waren komen te liggen. Meer dan voorheen had ook de criminele wereld behoefte aan 'rust'; de enorme bedragen die zij nu plots met de productie van drugs waren gaan



Wie neemt, na signalering van de problemen, het strafrechtelijk onderzoek ter hand?

verdienen, mochten niet in gevaar gebracht worden door onnodige confrontaties met de politie.

In Rotterdam-West gebeurde hetzelfde. Criminelen hadden er geen drugspanden meer (die waren nu onder meer in Maastricht en Geleen gevestigd), maar investeerden in autobedrijven, winkels, horeca en coffeeshops. In die nieuwe rol wilden ze maar wat graag overleggen met gemeente en politie, ook om hun bijdrage te leveren aan de lokale leefbaarheid of aan overvalpreventie.

Tevredenheid: lekker rustig

In zekere zin ontstond wat later, in bestuurderstaal, als een win-winsituatie kon worden uitgelegd. De criminelen waren tevreden. De burgemeesters waren tevreden, want ook die hadden behoefte aan een rustige openbare orde. De politietop was tevreden, omdat de burgemeesters tevreden waren en omdat zij verdere invulling konden geven aan het door hen omhelsde concept van gebiedsgericht werken. De generatie die inmiddels bij de politie aan de macht was gekomen, omarmde gebiedsgebonden politie. Erg *recherche-minded* was die generatie toch al niet en het gedoe rondom de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden in de jaren negentig heeft die neiging versterkt, hoewel die commissie óók constateerde dat de georganiseerde misdaad zeer omvangrijk was. Neem het dan de wijkagent – omarmd als deze werd door bestuur en korpsleiding – maar eens kwalijk dat hij (of zij) óók tevreden was. Als deze al zag wat er in zijn wijk echt aan de hand was, vond hij daarvoor doorgaans allesbehalve een welwillend oor, ook niet bij de afgebouwde en overbelaste recherche.

Mooi, die rust en die tevredenheid. Maar was die eigenlijk niet afgekocht door de ogen te sluiten voor een ontwikkeling die de georganiseerde misdaad in zekere zin in het zadel hielp? En die hen in staat stelde, niet alleen om een miljar-

den-business tot ontwikkeling te brengen, maar ook om daarmee meer en meer aantrekkingskracht op de rest van de samenleving uit te oefenen?

Laten we er haastig aan toevoegen, dat ook het brede maatschappelijke klimaat weinig bevorderlijk was. In de welvarende en hedonistische jaren negentig was aanpakken van het drugsvraagstuk wel het laatste waar de samenleving behoefte aan had. Alleen bij excessen (bijvoorbeeld rond de house party's of ernstige overlast in stedelijke drugsscenes) of bij gevoelige externe politieke druk (zoals door de presidenten van Frankrijk en de Verenigde Staten) vroeg het bestuur aan de politie om door middel van opsporing harder op te treden tegen drugscriminaliteit.

Zorgen over lokale misdaad

De situatie is inmiddels veranderd. In een rondgang langs burgemeesters eind 2016 hoorden wij een aantal van hen voor het eerst zeggen dat zij meer behoefte hadden aan extra rechercheurs dan aan extra wijkagenten (Tops, Van Os en Van der Torre, 2017).

Wijkagenten en andere basispolitie mensen hameren vandaag de dag op de grote nadelige invloed van georganiseerde (drugs)criminaliteit op hun werkgebied: in wijken én dorpen. De resultaten van een enquête onder medewerkers van drie basisteams (Sneek; de Kempen; Rotterdam Delfshaven) zijn helder (Van der Torre en Van Valkenhoef, 2017). 72% van de ondervraagde politiemedewerkers ziet in zijn of haar werkgebied 'veel criminelen die veel te weinig aangepakt worden'. Onder bevraagde wijkagenten ligt dit percentage nog wat hoger: 77 procent (in een landelijk survey onder wijkagenten in 2011 lag dit percentage op zestig procent). 81% van de politierespondenten vindt dat er in het werkgebied veel meer tijd en middelen beschikbaar zouden moeten zijn voor opsporingsonderzoeken naar (georganiseerde) mis-

daad, gebaseerd op informatie van basispolitie (onder bevraagde wijkagenten: 87%).

Het is een zware mentale last voor basispolitie mensen om te werken in een gebied met veel zichtbaar drugsgeld, zonder dat het basisteam of district een vuist kan maken tegen drugscriminaliteit.

Basisteams: uniformpolitie

De wijkagenten zijn inmiddels opgenomen in de 167 basisteams van de politie. Die bestaan uit geüniformeerde of generalistische politiemensen. Opsporing is erg dun bezet in deze basisteams; vaak ongeveer tien fte. Als basisteams al iets aan opsporing kunnen doen, dienen zij zich volgens het toewijzingskader opsporing te richten op veelvoorkomende criminaliteit. De districtsrecherche zou zich op high impact crimes (ook zogenoemde aangiftedelicten) dienen te richten en de eenheids- en landelijke recherche op georganiseerde misdaad. In zijn kern is dit een onhoudbare opdeling, die in de praktijk dan ook voor allerlei problemen zorgt. Basisteams en districten kunnen op geen stukken na voldoen aan de grote externe vraag (van het lokale bestuur) of interne behoefte (onder meer wijkagenten) aan opsporing van georganiseerde misdaad.

» *Veel eerder en sneller moet de stap gezet worden naar de opsporing*

De onderverdeling van het toewijzingskader opsporing miskent de wezenlijke kenmerken van zogenoemde ondermijning: dat is immers georganiseerde misdaad dichtbij. Zij is sociaal ingebed en veroorzaakt allerlei schadelijke maatschappelijke effecten. Voor vele tienduizenden mensen in Nederlandse steden en dorpen is georganiseerde misdaad geen bedreiging, maar een kans: om snel rijk te worden of tenminste om een paar graantjes mee te pikken. Het is daarmee een belangrijk lokaal veiligheidsprobleem dat vraagt om handelen van de basisteams en daarmee dus van 'de gebiedsgebonden politie'.

Wie doet strafrechtelijk onderzoek naar een groepje drugsdealers dat verkoopt aan de lokale jeugd en wie zoekt uit door wie de hennepplantage is geïnstalleerd bij tante Truus of tante Dilek? Als de plantage alleen wordt geruimd, dan wordt de tante uit haar huurhuis gezet en de organisator claimt later bij haar (gezin) een schuld of boekt deze ene plantage af. Maar wie neemt, na signalering van dergelijke

problemen, het strafrechtelijk onderzoek ter hand? Het is eenvoudige georganiseerde drugscriminaliteit, maar het is voor de Nederlandse politie een uiterst lastige vraag. Want het antwoord is bijna altijd: het basisteam niet (geen VVC), de districtsrecherche niet (geen HIC en geen tijd), en het is te kleine misdaad voor de hogere niveaus.

Lokale opsporing bovenaan de GGP-agenda

De basisteams bestaan uit geüniformeerde agenten die behoefte hebben aan rechercheurs in hun directe werkomgeving. Daders van aangifte-loze delicten worden pas – tijdelijk en te laat – het mikpunt van opsporing als ze volgens de meer centrale recherche 'groot' genoeg zijn. De consequentie is dat agenten en burgers zien dat de samenleving oneerlijk wordt door het gemak waarmee drugscriminelen groeien, geld verdienen en uitgeven. De Nederlandse politie is óók anders door de riantte ruimte die ze biedt aan lokaal opklimmende criminelen.

Veel eerder en sneller moet de stap gezet worden naar opsporing, door een team van rechercheurs dat de lokale situatie kent, omdat het daar dagelijks werkt en opspoort. 'Kennen en gekend worden', maar dan niet alleen om lokale misdaad op het spoor te komen, maar ook om er vaker daadwerkelijk tegen op te treden door middel van strafrechtelijk onderzoek. De lokale opsporing dient gestalte te krijgen in samenwerking met meer centrale rekerchediensten en extern samen met onder meer gemeenten, RIECs en Belastingdienst. Het is belangrijk dat het 'domein gebiedsgebonden politie' zich niet beperkt tot uniformpolitie, maar de vraag stelt en beantwoordt hoe op basisteamniveau gestalte wordt gegeven aan opsporing. Die vraag wordt niet alleen door lastige onderzoekers of burgemeesters bovenaan de toekomstagenda gezet, maar ook door uitvoerende agenten, zoals wijkagenten. <<

Literatuur

- O. Adang, H. Quint en R. van der Wal (2010). *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*, Apeldoorn, Politieacademie.
- J. Terpstra (2008). *Wijkagenten en hun dagelijkse werk*, Den Haag, Sdu Uitgevers.
- E.J. van der Torre (1996). *Drugstoeristen en Kooplieden: Een onderzoek naar Franse drugstoeristen, Marokkaanse drugsrunners en het beheer van dealpanden in Rotterdam*, Deventer, Kluwer rechtswetenschappen, 1996.
- E.J. van der Torre (1999). *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme*, Alphen aan den Rijn, Samsom.
- E.J. van der Torre en J. M. van Valkenhoef (2017). *De lokale betekenis van basisteams: Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek van rechercheurs*, Den Haag, Boom en Criminologie.
- P. Tops en E.J. van der Torre (2015). *Wijkenaanpak ondermijnende criminaliteit*, Den Haag, Boom Criminologie
- P. Tops, P. van Os en E.J. van der Torre (2017). *Sleuren en sturen in 2017: De ontwikkeling van de relatie tussen politie en het lokaal bestuur*, Den Haag, VNG.
- P. Tops (2018). *Een ongetemde buurt: Achterstand, ondernemingszin en criminaliteit in een volksbuurt*, Amsterdam, Balans.