

Gebiedsgebonden politiezorg

Kennen en gekend worden

C. Wiebrens*

'De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal er naar streven dat gebiedsgebonden politiewerk wordt uitgebreid en ingevoerd in alle korpsen'. Met deze zin wordt gebiedsgebonden politiewerk als thema, naast een vijftal beleidsprioriteiten, neergezet in het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2003. Uit die zin blijkt dat gebiedsgebonden politiezorg in 1999 geen novum was. Met de reorganisatie politie (1990-1994) werd de gebiedsgebonden politiezorg (hierna GGPZ) al in een aantal regiokorpsen ingevoerd. Een in 1997 uitgekomen rapport van de Inspectie Politie vermeldt dat vijftien van de 25 regiokorpsen gebiedsgebonden politiezorg in de praktijk brengen. In meer dan de helft van die (vijftien) gevallen is de verbreiding korpsbreed, bij de rest vindt GGPZ in een deel van de politieregio plaats. Een deel van de korpsen waar nog geen sprake was van GGPZ overwoog de invoering ervan (Beumer e.a., 1997, p. 21). GGPZ is een geaccepteerde aanpak, die inmiddels, afgaand op de jaarverslagen van de regiokorpsen, in het merendeel daarvan is ingevoerd. Reden om, gelet op het thema van dit nummer, wat nader op de GGPZ in te gaan. Om te beginnen geef ik een korte beschrijving van gebiedsgebonden politiezorg. Enkele uitgangspunten van de GGPZ zijn indertijd geformuleerd in het rapport *Politie in verandering* (1977). Dit rapport komt daarna aan de orde. Vervolgens behandel ik de vooronderstellingen die aan de GGPZ ten grondslag liggen. Aansluitend ga ik in op de effectiviteit van de GGPZ aan de hand van bestaande empirische gegevens. Aan het slot van het artikel worden, zoals te doen gebruikelijk, enkele conclusies getrokken.

* De auteur is werkzaam als senior beleidsadviseur bij het parket-generaal van het Openbaar Ministerie, Den Haag.

De buurt stuurt

GGPZ behelst dat het politiewerk in een gebied van beperkte geografische omvang, een wijk, buurt of dorp, wordt uitgevoerd door een vaste groep politiemensen vanuit een vestiging binnen dat gebied. Die politiemensen worden aangeduid als gebiedsgebonden politiefunctionarissen (gpfer); andere benamingen, zoals buurtregisseur, buurtcoördinator of netwerkinspecteur komt men ook tegen. Met de gpfer hebben bewoners, bedrijven en instanties binnen de wijk of buurt een vast aanspreekpunt, de herkenbaarheid en aanspreekbaarheid van de politie wordt daarmee bevorderd.

De doeleinden van de GGPZ zijn het bevorderen van de objectieve veiligheid (de kans slachtoffer te worden) en de subjectieve veiligheid (de gedachte slachtoffer te worden). In dat opzicht verschillen zij niet van die van de gebruikelijke politiezorg. Het verschil zit hem in de wijze waarop de GGPZ die doeleinden tracht te realiseren.

- Door de toedeling van een vaste groep politiemensen aan het gebied kent de politie de buurt of wijk, haar bewoners en wat er omgaat. Dankzij die informatiepositie (kennen en gekend worden) is de gpfer in staat problemen vroegtijdig te onderkennen en
 - voordat zij escaleren – aan te pakken.
- De GGPZ richt zich eigenlijk niet op op zichzelf staande incidenten, maar streeft naar langere-termijnoplossingen. Het stelt de vraag naar de oorzaken van (een reeks overeenkomstige) incidenten en probeert met de probleemgerichte aanpak die oorzaken te beïnvloeden. Met de probleemgerichte aanpak zit, zoals het heet, de politie 'aan de voorkant van het probleem'.
- Daarbij moet worden onderkend dat veiligheid niet alleen een zaak van de politie is. De politie kan het niet alleen af, ook anderen moeten hun verantwoordelijkheid nemen. De gpfer moet samenwerken met burgers (de GGPZ hecht grote waarde aan de sociale zelfredzaamheid van burgers) en de relevante veiligheidspartners (bijvoorbeeld scholen, woningbouwverenigingen, welzijnswerk) om tot een *integrale aanpak*, gericht op voorkoming van herhaling of (verdere) escalatie van het probleem. Die aanpak hoeft niet per se 'soft' te zijn; naast bemiddeling en overreding kunnen zo nodig ook hardere middelen (zoals het intrekken van vergunningen) worden ingezet (Van der Torre en Van Harmelen, 1999, p. 411).

Problemen en behoeften in de buurt, zo is het uitgangspunt van de GGPZ, moeten bepalend zijn voor de wijze waarop aan de politiezorg inhoud wordt gegeven: de buurt stuurt. De aanpak is dus bottom-up: de gpfer informeert de rest van de (politie)organisatie en andere instanties en schakelt die zo nodig in¹ zodat maatwerk kan worden geleverd. De gpfer heeft daarmee een vrij grote mate van zelfstandigheid, hij is zelfsturend. Daar staat tegenover dat hij zelf wordt geacht de problemen te onderkennen, aan te pakken en daarover verantwoording af te leggen. Aan de korpsleiding is de taak toebedeeld de GGPZ en de gpfer in voldoende mate te faciliteren, te ondersteunen en te coachen.

Het Pos-rapport

De invoering van de gebiedsgebonden politiezorg tijdens de regiovorming begin jaren negentig en de verspreiding ervan in de jaren daarna is niet zo verwonderlijk als men bedenkt dat veel van de ideeën rond GGPZ teruggaan tot het in 1977 gepubliceerde rapport *Politie in verandering* (Projektgroep Organisatie Structuren, 1977). Dit zogenoemde Pos-rapport is geruime tijd na zijn verschijnen van invloed geweest op het denken over taken en taakuitvoering van de politie. Voor veel van de huidige korpschefs was en is het een inspiratiebron (Boin e.a., 2003, p. 111). De auteurs van het Pos-rapport op hun beurt werden geïnspireerd door het in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw in de VS en Groot-Brittannië ontwikkelde concept van community policing.²

De auteurs van het Pos-rapport bepleitten een politie die dichter bij de burger stond. De politie moet zijn ingebed in de samenleving (Cachet, 1998). Die stellingname moet worden begrepen in de context van de voor Nederland woelige jaren zestig en zeventig.³ Met enige verbijstering wordt enkele malen in het Pos-rapport vermeld dat de woelingen in het Amsterdamse de politie zonder meer 'overkwamen'. De politie wist niet wat zich op straat afspeelde, welke acties (van kabouters, provo's, studenten of bouwvakkers) te verwachten waren,

1 Men spreekt in dit verband ook wel van 'het kantelen van de organisatie'.

2 Soortgelijke ontwikkelingen, die door de hoofdcommissaris Peyster in gang waren gezet bij het gemeentelijk politiekorps van Den Haag, vormden mede een bron van inspiratie.

3 In landen als de VS, Frankrijk en West-Duitsland ging het er in die tijd wat woeliger aan toe.

kende de achtergrond van de beroeringen niet, informatie van buitenstaanders werd systematisch genegeerd. Dit leidde of tot onderschatting van de gebeurtenissen of tot een overreactie van het op militair hiërarchische leest geschoeide en gesloten politieapparaat.⁴ Haar reactie kon in den beginne, vanuit de autoritair bureaucratische structuur, vanuit het traditioneel legale denken niet anders zijn dan de wijze waarop zij zich manifesteerde. Verrast, niet begrijpend en onzeker ... Geweld bleek het antwoord te zijn van een politieorganisatie, die op geen enkele wijze had geanticipeerd op de voor haar zo onverklaarbare en daarom niet goed te begrijpen maatschappelijke transformatie' (Pos-rapport, deel II, bijlagen, p. 254).⁵

Voor het Pos-rapport lag het antwoord in het wijkteamconcept, een naar de sociocratische methode opgezette 'organisatiestructuur met eenheden aan de basis van een gelede politieorganisatie die, met een zekere autonomie, min of meer uitdrukkelijk met sociaal welzijnswerk zijn belast' (Pos-rapport, deel II, bijlagen, p. 228). Met een dergelijke organisatiestructuur zou de politie haar legitimiteit (maatschappelijke aanvaardbaarheid) kunnen herwinnen en het zou de voorwaarde bieden voor het 'kennen en gekend worden'.⁶

Het door het Pos-rapport voorgestane wijkteamconcept behelst dus meer dan enkel een andere (instrumentele) wijze van taakuitvoering. Het Pos-rapport omvat een (normatieve) filosofie, die een geheel andere politieorganisatie voorstaat. Kenmerken van die filosofie zijn decentralisatie, (relatieve) autonomie voor de uitvoering, despecialisatie, schaalverkleining, accent op preventie en het (mede) vormgeven aan veranderingen van de maatschappelijke orde.⁷ Het Pos-rapport

4 Zie hiervoor onder meer: J. Horn, *Veranderingen bij de politie*, Samson, H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, 1989, p. 52 e.v.

5 De vraag, achteraf, is of deze conclusies terecht waren. Volgens de Amerikaanse historicus Kennedy was er al eind jaren zestig sprake van een meer pragmatische (lees terughoudende) aanpak van de politie bij demonstraties, rellen, enzovoort en trad de politie – na een aantal interne maatregelen eind jaren zestig – in het algemeen veel vriendelijker op. De 'regenten' benaderden, volgens Kennedy, de 'crisis van het gezag' eerder met tact en flexibiliteit dan met rigide maatregelen. In de ogen van velen, zoals het door communisten, linkse socialisten en kabouters gevulde stadsbestuur, kon de politie echter geen goed doen (Kennedy, 1995, p. 165 e.v.).

6 Van machtsdrager ten opzichte van machtssubject in de terminologie van het Pos-rapport.

7 Het denken over andere organisatievormen en maatschappelijke vernieuwing bleef in de jaren zeventig overigens niet beperkt tot de politie. Zo ontwikkelde Van Dijk een op de sociologische actietheorie gebaseerd veranderingsmodel voor de sociale diensten, dat lange tijd in die kringen als gezaghebbend gold (Van Dijk). Voor het welzijnswerk, zie Michielse (1977); voor het openbaar bestuur, zie Filet (1979).

voorzag (het denken over) de politie van een funderende mythe: het stelde haar progressieve, op maatschappelijke verandering gerichte filosofie tegenover de op repressie gerichte uitvoering van de politietoek.

Die wijze van uitvoering van de politietoek (de politie als crime fighter) bleek ook niet erg effectief. Dat kwam naar voren uit een aantal in de jaren zeventig gepubliceerde onderzoeken naar de werkwijze van de politie bij de misdaadbestrijding. Die Amerikaanse en Engelse onderzoeken gaven aan dat:

- de politie relatief weinig tijd besteedde aan de opsporing en haar inzet meer richtte op noodhulp, openbare orde, dienstverlening, enzovoort;
- relatief weinig zaken werden opgelost door de politie;
- als zaken werden opgelost, dit veeleer gebeurde dankzij aanwijzingen van het publiek;
- lichtere feiten vaak werden geschikt tussen dader en slachtoffer.

Kort en goed luiden de conclusies van die onderzoeken dat het werk van de politie, als het op misdaadbestrijding aankwam, er eigenlijk niet veel toe deed.⁸

In het Pos-rapport komen deze onderzoeken niet aan de orde. Zij worden later wel in de context van de GGPZ geplaatst.⁹ De GGPZ wordt mede daardoor ook wel als een alternatief voor het klassieke, repressieve model van de politieorganisatie¹⁰ gepresenteerd. Daarmee is de GGPZ onderdeel geworden van een tijdloos en breedvoerig discours over de vele dimensies van het politiestel, zoals daar zijn: repressief versus preventief, grootschalig versus kleinschalig, centralistisch versus decentraal, top-down versus bottom-up, enzovoort. Dit discours maakt het wel wat lastig het theoretische en het normatieve gehalte van de GGPZ van elkaar te onderscheiden. Het feit dat de GGPZ zich in vele gedaanten aandient (er bestaan verschillen tussen de regiokorpsen maar ook binnen regiokorpsen) maakt het daarbij ook niet makkelijk de beleidstheorie of de interventielogica van GGPZ conform het Handboek Beleidswetenschap in beeld te brengen. In de volgende paragraaf wordt die poging alsnog gedaan.

8 Voor een overzicht van deze studies, zie C. Fijnaut, E.G.M. Nuijten-Edelbroek e.a., *Politiele misdaadbestrijding*, Den Haag, Staatsuitgeverij, WODC, 1985.

9 Zie onder meer: Stichting Maatschappij en Politie, 1995.

10 In de Engelstalige literatuur aangeduid als 'law enforced oriented policing'.

Vooronderstellingen

Een belangrijke vooronderstelling van de GGPZ is dat sociale verbanden bij de aanpak van veiligheidsproblemen een belangrijke rol spelen (Zoomer e.a., 2002, p. 19).¹¹ Een wijk of buurt¹² beschikt, volgens de GGPZ, eigenlijk al over voldoende sociale mechanismen om criminaliteit te reguleren. Er is sprake van sociale cohesie en er is sprake van sociale controle. Mensen die niet-gewenst gedrag vertonen, worden daarop aangesproken. Dát ze daarop worden aangesproken gebeurt omdat bewoners in die wijk sociaal zelfredzaam zijn, zij hebben een positieve veiligheidsbeleving.

Het kan mis gaan wanneer er scheurtjes verschijnen in de openbare orde in de vorm van vandalisme, graffiti, overlast, enzovoort. Dan moet alert worden opgetreden. Wanneer dat niet gebeurt, wordt een signaal aan de overtreders en aan de bewoners afgegeven. De boodschap voor de overtreder is: u kunt doorgaan. De boodschap aan de bewoners is: dit is een onveilig gebied, u kunt beter weggaan. Die laatste boodschap kan leiden tot verhoogde onveiligheidsgevoelens, vermijdingsgedrag, minder sociale controle en (uiteindelijk) tot het vertrek uit wijk of buurt. Het nalaten van actie kan leiden tot een verdere escalatie van overtredingen, misdrijven enzovoort.¹³ De eenmaal in gang gezette afbraak en verloedering van de buurt gaat gepaard met toenemende criminaliteit.

Veel aandacht wordt daarom in de GGPZ besteed aan de leefbaarheid van een wijk of buurt.

(Gebrek aan) leefbaarheid wordt gezien als een oorzaak van het veiligheidsprobleem. De aanpak richt zich dan ook deels op de fysieke kenmerken van een buurt (verkrotting, verpaupering, leegstand, enzovoort). De GGPZ is ook voor een belangrijk deel gericht op het verbeteren van de sociale cohesie en het mobiliseren van buurtbewoners rond de veiligheidsproblemen. De verbanden zijn dan:

- door haar aanwezigheid en optreden kan de politie de sociale cohesie in de buurt verbeteren;

11 Rovers is van mening dat de wijk nauwelijks een rol speelt bij criminele verbanden (Rovers, 1997). Zie voor deze vooronderstelling ook Wilssem (2003) en Sociaal en Cultureel Planbureau (1996).

12 In de Engelstalige literatuur wordt het voor meerdere invullingen geschikte woord *community* gebruikt.

13 In de woorden van Wilson en Kelling: *One broken window, if not repaired, will result in many broken windows.*

- sociale cohesie op zich leidt tot vermindering van onveiligheidsgevoelens; meer sociale cohesie leidt tot meer sociale controle en dus tot minder objectieve onveiligheid;
- de aanwezigheid en het optreden van de politie op zich kan leiden tot verminderde onveiligheidsgevoelens;
- de aanwezigheid en optreden van de politie leidt tot een beter oordeel van burgers over hun buurt, en dus tot verminderde onveiligheidsgevoelens (Zoomer, e.e., 2002, p. 19).

Het voorgaande heeft vooral betrekking op de subjectieve veiligheid (de gedachte slachtoffer te worden). Door meer sociale controle heeft dit ook effect op de objectieve onveiligheid (de kans slachtoffer te worden).

Een indirecte beïnvloeding van de objectieve veiligheid, zoals een gerichte aanpak van zaken als verloedering, overlast enzovoort, wordt geacht eveneens een effectieve strategie te zijn. Ook de directe aanwezigheid van de politie blijkt effectief te zijn. Die stelt haar in staat de problemen tijdig te onderkennen en aan te pakken, zodat problemen minder uit de hand lopen en mogelijk niet escaleren. Dat is effectiever dan het probleem op zijn beloop laten en pas later (met repressieve middelen) aan te vatten. Op termijn is daarmee de objectieve veiligheid gediend. Aanwezigheid en vertrouwenwekkend optreden op zich hebben al effect. Problematische lieden vertonen minder problematisch gedrag omdat ze vertrouwen hebben in en ontzag hebben voor de gaffer (Zoomer e.a., 2002, p. 18).

Werkt GGPZ?

Gegevens over de effectiviteit van de GGPZ zijn niet rijkelijk voorhanden. Het in 1997 uitgebrachte rapport van de toen net opgerichte Inspectie Politie bevatte, zoals het rapport nadrukkelijk aangaf, een verkenning. De auteurs van het rapport gingen bij die verkenning uit van 'een manier van beschouwen, die op een verifieerbare wijze feiten boven tafel haalt met de bedoeling daarvan te leren en op grond daarvan bij te sturen' (Beumer, 1997, p. 3). Effecten van GGPZ komen in die verkenning niet aan de orde, wel aspecten als taken en verantwoordelijkheden, vormgeving binnen de organisatie, communicatie en informatie, enzovoort.

De in 2000 en 2002 in opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerde onderzoeken naar de GPPZ bevatten evenmin veel informatie

over de effecten. De met een zekere empathie geschreven onderzoeksrapporten beschrijven het werk van de gpfer en gaan vooral in op de inbedding van GGPZ in de politieorganisatie, contacten met andere netwerkpartners, en dergelijke. Evenals bij het in 1997 verschenen rapport van de Inspectie Politie wordt op de leermomenten gewezen, omdat het rapport mede bestemd is om 'korpse optimaal te kunnen laten profiteren van de ervaringen die elders zijn opgedaan bij de invoering van de GGPZ' (Zoomer e.a., 2002, p. 5). Leuke tabellen over de effecten van de GGPZ op de objectieve en subjectieve veiligheid ontbreken in de hoofdtekst. Of GGPZ effect heeft gehad op de veiligheid en veiligheidsgevoelens is niet duidelijk. Wel stellen de onderzoekers dat (op grond van gehouden enquêtes) de aanwijzingen dat gebiedsgebonden werken effect heeft op de veiligheid en veiligheidsgevoelens niet hard genoeg zijn.¹⁴ De conclusie dat er geen effecten zouden zijn, lijkt de onderzoekers echter te voorbarig. 'Immers, het is onbekend hoe de situatie in die wijken zou zijn als de gpfers er niet zouden zijn geweest' (Zoomer e.a., 2002, p. 105).

Methodologische en conceptuele belemmeringen, die tot een zekere mate van resistentie voor verificatie en falsificatie leiden, zijn niet ongebruikelijk in politiewetenschappelijk onderzoek. Zo maken de verschillende gedaanten waarin GGPZ zich voordoet (een naar tijd en plaats wisselend concept) het al lastig aan te geven waarover men spreekt; de netwerkbenadering maakt het lastig de bijdrage (of het ontbreken daarvan) van de afzonderlijke partners op het effect te markeren; (veranderingen in) veiligheidsbeleving en tevredenheid (van de burger over de politie) zijn in meerdere interpretatiekaders te passen.¹⁵

Een gebrek aan duidelijk meetbare doelstellingen wordt vermeld in de verkenning van de Inspectie Politie uit 1997 (Beumer, 1997, p. 32). In het vijf jaar later uitgekomen onderzoek van Zoomer e.a. vermeldt de opdrachtgever van het onderzoek, de minister van BZK, dat 'de

14 De rapporten vermelden meerdere mogelijke effecten, zoals verbeterde objectieve of subjectieve veiligheid, tevredenheid van de burger, betere beschikbaarheid en bereikbaarheid. Niet altijd is duidelijk welke doelvariabele men op het oog heeft.

15 Zie bij voorbeeld Brodeur (1998, p. 47) 'Problem solving policing essentially looks for tailor-made responses. Consequently, evaluation of police response also have to be made tailor-made'. Zoomer e.a. citeren de mening van Byley dat 'het succes van community policing nooit zal (kunnen) worden geëvalueerd, juist omdat het voor verschillende mensen teveel verschillende dingen betekent; algemene conclusies zijn daardoor niet goed te trekken en de bevindingen bieden geen basis voor algemene richtlijnen' (Zoomer e.a., 2002, p. 22).

komende jaren dan ook een instrumentarium dient te worden ontwikkeld waarmee de effectiviteit van de GGPZ meetbaar en ook landelijk inzichtelijk gemaakt kan worden. Gezien het belang dat ik hecht aan de invoering van GGPZ ben ik voornemens samen met het politieveld de ontwikkeling van dit instrumentarium ter hand te nemen' (Zoomer e.a., 2002, p. 5).

Over het wát, de effecten, is dus weinig bekend. Het hoe, de praktijk van de GGPZ, wordt in de rapporten evenmin uitvoerig belicht. Succesverhalen of aansprekende cases zijn schaars.¹⁶ De lezer blijft dan met wat vragen zitten. Hoe zit het bijvoorbeeld met de invulling van zijn taak door de gpfer en zijn opvattingen daarover? Gebiedsgebonden politiewerk (evenals het wijkteamconcept) betekent dat andere eisen dan voorheen worden gesteld aan de politie-medewerker.¹⁷ Daar werd indertijd bij de invoering van community policing verschillend over gedacht. Sommigen meenden dat agenten dit als een welkome taakverruiming zouden ervaren, anderen beweerden dat dit juist als een onwelkome taakverzwaring werd beschouwd (Van der Torre, 1998, p. 61). Geldt dit ook voor de gpfer of niet? Een andere vraag is hoe de gpfer met zijn werk omgaat. Pakt hij zijn werk in de geest van de GGPZ aan of stelt hij – hij is per slot van rekening relatief autonoom – daar zelf grenzen aan (Van der Torre, 1999, p. 212)? Wat voor problemen in de wijk signaleert hij, hoe pakt hij die aan en met wie? Dergelijke zaken, toch vrij relevant wil men iets van het werk van de gpfer begrijpen, komen vrij summier aan de orde. Vragen resteren ook ten aanzien van het coachend leiderschap van de chefs. Of daarvan in de praktijk sprake is, blijft in het midden. De onderzoekers stellen dat 'het een moeilijk begrip is, waarvan niet precies gezegd kan worden wat het in de praktijk inhoudt' (Zoomer e.a., p. 67). Uit de beschrijving komt wel enigszins naar voren dat beide partijen, de gpfer en zijn chef, de relatie tussen hen beiden verschillend interpreteren. 'Waar chefs hun wijze van aansturen graag aanduiden in termen van coachen en faciliteren, gebruiken gpfers zelf

¹⁶ Het in 1987 gepubliceerde onderzoek naar de invoering van wijkteams bij de gemeentepolitie Haarlem wordt vaak aangehaald (Broer e.a., 1987). Een ander voorbeeld is het project onder allochtone jongeren in het Utrechtse district Marco Polo (Papeveld, 1998).

¹⁷ In de jaren zeventig, ten tijde van het totstandkomen van het Pos-rapport, was de uniformdienst een relatief laaggewaardeerd onderdeel van de politie, dat werd beschouwd als noodzakelijke opstap naar andere (meer prestigieuze of beter betaalde) functies. Het wijkteamconcept, en ook de GGPZ, beoogt met de uitbreiding van het takenpakket (en de rol van de GGPZ binnen de organisatie) een herwaardering van de agent.

eerder termen die doen denken aan totale anarchie' (Zoomer e.a., 2002, p. 65; Tussenrapportage, 2000, p. 73). Gerichte, structurele ondersteuning en facilitering blijkt ook moeilijk van de grond te komen; als deze plaatsvindt, is zij vaak afhankelijk van de persoon (Zoomer e.a., 2002, p. 68).

De GGPZ en de probleemgerichte aanpak staat of valt met de inschakeling van en samenwerking met burgers en andere relevante partners uit de gemeenschap. Eenzelfde filosofie treft men ook bij het integrale veiligheidsbeleid. Dat roept de vraag op hoe die samenwerking verloopt; hoe worden anderen bij de oplossing van het probleem betrokken? Bij wat voor problemen gebeurt dat? Onderschrijven die anderen de probleemdefinitie? Hoe komt men tot een oplossingsrichting en wat zijn de knelpunten en eventuele blokkades, die men bij het werken aan de oplossing ondervindt? Vragen die in het verlengde hiervan liggen zijn onder meer: beschikt de gpfer over voldoende bureaucratistische competenties en bestuurlijk invoelingsvermogen om, wanneer het nodig is, andere relevante partners te betrekken bij de oplossing van het probleem en is het management van zijn district – wanneer de gpfer er niet in slaagt de problemen op de lokale agenda te krijgen – daartoe dan wel bereid en in staat?¹⁸

Al met al is het nogal vreemd dat tien jaar na de invoering van GGPZ in een groot aantal korpsen en een aantal onderzoeken, er relatief weinig bekend is over de effecten van GGPZ en dat er ook betrekkelijk weinig bekend is – alle leermomenten ten spijt – over de do's and don'ts van de praktijk van de gebiedsgebonden politiezorg. Het empirisch materiaal dat nodig is om een verband te kunnen leggen tussen het 'hoe' (de op enigerlei wijze vormgegeven praktijk van de GGPZ) en het 'wat' (de effecten van de GGPZ) ontbreekt daartoe.

¹⁸ Informatie over de rol van de politie in (gemeentelijke) netwerken is deels te vinden in een onderzoek naar het integrale veiligheidsbeleid van het SGBBO, het onderzoeks- en adviesbureau van de VNG. Daaruit blijkt dat de politie daar een positieve rol vervult. Hoewel de rol van regisseur van het integrale veiligheidsbeleid is toebedeeld aan de gemeente, neemt de politie deze feitelijk voor haar rekening. Zij geeft aan wat er moet gebeuren en door wie dat het beste kan worden uitgevoerd. Die rol wordt vooral gedragen door de politieleiding. Naarmate men lager in de organisatie komt, zijn de betrokken politiemensen meer gericht op uitvoering van hun primaire taak en minder op het ondersteunen of 'trekken' van het beleid. De participatie van andere (gemeentelijke) instellingen bij het veiligheidsbeleid verdient overigens meer aandacht (SGBBO).

Slot

Dat er relatief weinig bekend is van de praktijk en effecten van de gebiedsgebonden politiezorg is jammer. Veel van het bestaand veiligheidsbeleid gaat immers uit van dezelfde veronderstellingen over de relatie tussen fysieke en sociale kenmerken van de omgeving (de wijk, buurt) en subjectieve en objectieve onveiligheid. En evenals de GGPZ richt het integraal veiligheidsbeleid (en het grotestedenbeleid) zich, naast de objectieve veiligheid, met enige nadruk op de subjectieve veiligheid. Ook hier wordt verondersteld dat door verbetering van de leefbaarheid in buurten en een meer hechte sociale structuur in die buurten de gevoelens van onveiligheid zouden verminderen. En in de aanpak die het integrale veiligheidsbeleid voorstaat zijn veel elementen van de GGPZ aan te treffen, zoals:

- het versterken van de sociale cohesie;¹⁹
- alert en snel reageren op incidenten;
- voorkeur voor een structurele boven een incidentgerichte aanpak;
- samenwerking op lokaal niveau tussen de verschillende bij het probleem betrokken instanties.

Het zou een goede zaak zijn wanneer bij het bestaande veiligheidsbeleid gebruik zou kunnen worden gemaakt van de kennis en ervaringen die met de GGPZ zijn opgedaan. Dat zou zicht geven op wat werkt en wat niet werkt, of gehanteerde veronderstellingen reëel zijn of niet en waar en onder welke condities een wijkgerichte aanpak kans van slagen heeft of niet. Helaas zijn de mogelijkheden daartoe, zoals uit het voorgaande blijkt, beperkt.

Concrete vormgeving van het huidige veiligheidsbeleid op het niveau van wijk of buurt vindt thans binnen gemeenten plaats. Ongetwijfeld zal dit beleid, voor zover daar al geen sprake van is, leiden tot vele op stedelijk niveau geïnitieerde projecten en aanpakken. Te verwachten is dat die projecten en aanpakken, net als bij de introductie van de GGPZ, onderlinge verschillen zullen kennen. Zij zullen verschillen naar schaal, naar aantal betrokken actoren, naar het type aan te vatten problemen, naar doelgroep, enzovoort. Voor het afvinken van dat beleid is inmiddels een ambtelijke industrie van enige omvang ontstaan. Gekeken wordt of de uitvoering is gebaseerd op bepaalde

¹⁹ Ofwel: 'het versterken van positieve krachten waarmee het zelfherstellend vermogen van de samenleving kan toenemen' (Integraal Veiligheidsprogramma, 2002).

documenten en of men uitgaat van aangegeven bronnen (de zgn. toetsingsdocumenten). Voorts worden de uitkomsten van het beleid gevolgd aan de hand van een aantal indicatoren.²⁰ Te verwachten is verder – Nederland kent nu eenmaal een hoge bestuurskundigheid – dat over de samenwerking, afstemming en interactie tussen actoren het nodige op papier zal worden gezet.

De kans bestaat daarmee dat, net als met de GGPZ en het grotestedenbeleid het geval was,²¹ met het nu geëntameerde veiligheidsbeleid het zicht op het verband tussen het ‘wat’ en het ‘hoe’ gaat ontbreken. In meer officiële termen: er kan geen koppeling worden gelegd tussen doelrealisatie en ingezet beleid. De vraag over hoe men in de praktijk te werk gaat, blijft onbeantwoord. Wat doet de politiemans in de wijk?; welke maatregelen neemt de gemeente?; wie voert ze uit en wat zijn de effecten? Het zou voor een beter begrip van het veiligheidsbeleid (en de GGPZ) nuttig zijn te proberen die koppeling (tussen het hoe en het wat) wel tot stand te brengen. Dat betekent onderzoek naar gebiedsgebonden politiewerk (of wijk- of buurtgericht veiligheidsbeleid) dat vooral bestaat uit het vastleggen van wat feitelijk ter plaatse wordt gedaan; dat neerkomt op het vastleggen van het type problemen die men tegenkomt, de definiëring die men daaraan geeft, de concretisering van de aanpak (het maatwerk), enzovoort.²² Dergelijk onderzoek zou, vooropgesteld dat enige systematische registratie van effecten plaatsvindt, zicht geven op ‘wat werkt’ in de gebiedsgerichte aanpak en of de gehanteerde veronderstellingen reëel waren of niet.

Literatuur

Algemene Rekenkamer	2002-2003, 28 786, nrs. 1-2
<i>Grotestedenbeleid</i>	Beumer, R.J., M.J.B. Kavelaars
Tweede Kamer, vergaderjaar	e.a.
2000-2001, 27 650, nrs. 1-2	<i>Gebiedsgebonden politiewerk,</i>
Algemene Rekenkamer	<i>een verkenning</i>
<i>Grotestedenbeleid; stand van</i>	Den Haag, Ministerie van
<i>zaken 2002</i>	Binnenlandse Zaken, 1997
Tweede Kamer, vergaderjaar	

²⁰ Met name bij het grotestedenbeleid kan daarbij van een meer dan gemiddelde beleidsjiver worden gesproken. Zie www.veiligheidsprogramma.nl.

²¹ Zie Algemene Rekenkamer, 2002.

²² Zie hiervoor onder meer McElroy.

- Boin, R.A., E.J. van der Torre e.a.**
Blauwe bazen; het leiderschap van korpschefs
Apeldoorn, Politie en Wetenschap, 2003
- Brodeur, J.-P.**
Tailor-made policing: a conceptual investigation
In: J.-P. Brodeur (red.), *How to recognize good policing; problems and issues*, Sage Publications, 1998
- Broer, W., C. Schreuder e.a.**
Eindbalans organisatieverandering politie Haarlem; resultaten na drie jaar werken met wijkteams
Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1987
- Cachet, A.**
Maatschappelijke integratie van de politie
In: Cachet, A., E.J. van der Torre e.a. (red.), *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*, Den Haag, 1998
- Dijck, J. van**
Naar een gemeentelijke sociale dienst nieuwe stijl
IVA, Tilburg, 1979
- Fijnaut, C., E.G.M. Nuijten-Edelbroek e.a.**
Politiële misdaadbestrijding
Den Haag, WODC, 1985
- Filet, B.C.**
Kortsluiting met de bureaucratie; over participatiemogelijkheden van burgers bij het openbaar bestuur
Alphen aan den Rijn, 1979
- Gebiedsgebonden Politiezorg; tussenrapportage april 2000**
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000
- Horn, J.**
Veranderingen bij de politie
Alphen aan de Rijn, 1989
- Integraal Veiligheidsprogramma 2002**
Ambtelijk concept, juni 2002
- Kennedy, J.C.**
Nieuw Babylon in aanbouw; Nederland in de jaren zestig
Meppel, 1995
- McElroy, J.E.**
Evaluating service delivery of police agencies: suggestions for focus and strategy.
In: J.-P. Brodeur (red.), *How to recognize good policing; problems and issues*, Sage Publications, 1998
- Michielse, H.C.M.**
De burger als andragoog; een geschiedenis van 125 jaar welzijnswerk
Meppel, 1977
- Papeveld, J.**
Eén hand alleen kan niet klappen
In: Cachet, A., E.J. van der Torre e.a. (red.), *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*, Den Haag, 1998

**Projectgroep Organisatie
Structuren (POS)**

*Politie in verandering; een voor-
lopig theoretisch model*
Den Haag, 1977 (Deel I: Rapport;
deel II, bijlagen)

Rovers, B.

*De buurt een broeinest; een
onderzoek naar de invloed van
woonomgeving op jeugdcrimina-
liteit*

Nijmegen, 1997

SGBO

*Lokaal veiligheidsbeleid; de stand
van zaken in 2000*

Den Haag, Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties, 2002

Sociaal en Cultureel Planbureau
*Sociaal en Cultureel Rapport
1996*

Den Haag, 1996

**Stichting Maatschappij en
Politie**

*Toekomst gezocht; het functione-
ren van de politie ter discussie*
Dordrecht, 1995

Torre, E.J. van der

*Politie in Verandering: een kind
van zijn tijd.*

In: Cachet, A., E.J. van der Torre
en W. van Natijne (red.), *De blij-
vende betekenis van Politie in
Verandering*
Den Haag, 1998

**Torre, E.J. van der, E. van
Harmelen**

Basispolitiezorg en hulpverlening
In: Fijnaut, C.J.C.E., E.R.Muller en
U.Rosenthal (red.), *Politie; stu-
dies over haar werking en organi-
satie*

Alphen aan den Rijn, 1999

Torre, E.J. van der

*Politiewerk; politiestijlen, com-
munity policing, professionalisme*
Alphen aan den Rijn, 1999

Wilsem, J. van

*Crime and context; the impact of
individual, neighborhood, city
and country characteristics on
victimization*

Nijmegen, 2003 (diss.)

Zoomer, O., P. Geurts e.a.

*De gebiedsgebonden politiezorg
als uitdaging*
Universiteit Twente, Ipit, 2002