

De criminaliteitsdaling in New York

Over de zin en onzin van veiligheidsbeleid

*M.B. Schuilenburg**

In februari 2005 brengen de Nederlandse ministers van Binnenlandse Zaken en Bestuurlijke Vernieuwing een werkbezoek aan de Verenigde Staten. Ze doen dat in het gezelschap van vijf burgemeesters, onder wie Job Cohen van Amsterdam, Ivo Opstelten van Rotterdam en Gerd Leers van Maastricht. Het doel van de reis is te leren van de ervaringen van hun collega's in Chicago en New York met betrekking tot de grootstedelijke problematiek en de manier waarop aan de overkant van de oceaan criminaliteit en overlast worden aangepakt. Vooral New York staat op dat moment bekend om de indrukwekkende wijze waarop in die stad de veiligheid is verbeterd. Onder leiding van Rudy Giuliani, burgemeester van 1994 tot 2001, en politiecommissaris William Bratton is een harde aanpak ingezet, waarbij gebruik wordt gemaakt van instrumenten en concepten die klinkende namen hebben als 'zero tolerance', 'fixing broken windows' en 'intelligence-led policing'. Dit alles zou hebben geleid tot een daling van de criminaliteit die haar gelijke niet kent in de moderne westerse geschiedenis.

Bijna tien jaar na het werkbezoek van de Nederlandse bewindslieden en burgemeesters aan de Verenigde Staten kan een voorzichtige balans worden opgemaakt van de aanpak van criminaliteit en overlast in New York en de manier waarop in Nederland ideeën uit de Verenigde Staten zijn overgenomen en hier worden toegepast. De vraag die in dit artikel daarom wordt gesteld, is wat doorslaggevend is geweest voor de opvallende criminaliteitsdaling in New York en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken voor het Nederlandse veiligheidsbeleid. Een antwoord op deze vraag wordt gezocht in het onlangs verschenen boek *The city that became safe* (2012) van Franklin Zimring,

* Dr. mr. Marc Schuilenburg is verbonden aan de afdeling Criminologie van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

hoogleraar criminologie aan de universiteit van Californië, Berkeley. Zimring doet hierin uitgebreid verslag van zijn onderzoek naar de belangrijkste oorzaken en achtergronden van de criminaliteitsdaling in New York in de periode 1990-2009 en ontkracht hierbij verschillende aannames van beleid over wat wel en wat niet werkt in de bestrijding van onveiligheid.¹

Dit artikel beschrijft de criminaliteitsdaling in New York en de 'lessons learned' in vijf stappen. Allereerst wordt gekeken naar de prestaties van New York met betrekking tot de aanpak van verschillende vormen van criminaliteit. Daarna wordt ingegaan op de belangrijkste verklaringen die wel en die niet een antwoord kunnen geven op de vraag waarom New York zo'n succesverhaal is. Vervolgens wordt aan de orde gesteld in hoeverre het beleid in New York daadwerkelijk is overgenomen en wordt toegepast in Nederland. Tot slot worden de consequenties van de lessen uit New York geschetst voor de aanpak van criminaliteit en overlast in Nederlandse steden.

Eerst de cijfers

Zimring opent *The city that became safe* met de vaststelling dat aan het begin van de jaren negentig er in de gehele Verenigde Staten een forse daling is van de geregistreerde criminaliteit. Zo dalen de aantallen autodiefstallen met 37%, verkrachtingen met 41% en inbraken met 41%. Algemeen wordt aangenomen dat dit de sterkste daling van criminaliteit is in de twintigste eeuw. Deze daling volgt op een lange periode van stijging sinds de jaren zestig. Hoe indrukwekkend deze cijfers ook mogen zijn, New York neemt in dit alles een bijzondere positie in. Vergelijk de cijfers van de New York City Police Department (NYPD) tussen 1990 en 2009 met die van andere steden. In tegenstelling tot andere Amerikaanse steden blijft de criminaliteit in New York ook dalen na 2000. Bovendien is dat niet met gemiddeld 40%, maar

1 Alternatieve – en nog steeds zeer populaire – verklaringen voor de criminaliteitsdaling in New York, bijvoorbeeld het verwijderen van lood uit benzine (Reyes 2007) en de legalisering van abortus (Levitt & Dubner 2005), komen in dit artikel niet aan bod. Zo stellen de economen Steven Levitt en Stephen Dubner in *Freakonomics* (2005) dat als gevolg van de legalisering van abortus aan het begin van de jaren zeventig minder ongewenste kinderen worden geboren van ouders die gevoeliger zijn voor een criminele carrière, vooral gezinnen van arme, ongetrouwde tienermoeders, waardoor ook de criminaliteit zou zijn afgenomen (zie voor een kritiek op de deductieve logica van Levitt en Dubner: Hammond & Wellington 2013, p. 41-42).

met betrekking tot moord, overval en inbraak zelfs met 80%. De diefstal van auto's neemt nog spectaculairder af, liefst met 94%. Ook in vergelijking met buitenlandse steden als Toronto, Montreal, Sydney en Londen laat New York bij delicten als inbraak en autodiefstal veel betere cijfers zien. Alleen het aantal moorden is in New York hoger dan in deze steden (2012, p. 44-45).

Drie zaken vallen in het bijzonder op. Allereerst is er de omvang van de criminaliteitsdaling in New York. Zimring heeft hiervoor zeven typen van criminaliteit bekeken: moord (*homicide*), verkrachting (*rape*), diefstal met geweld (*robbery*), mishandeling (*assault*), inbraak (*burglary*), autodiefstal (*auto theft*) en diefstal (*theft*). Met betrekking tot elk van deze delicten vindt er een drastische afname plaats die, zoals Zimring terecht opmerkt, niemand in en buiten de criminologie ooit voor mogelijk had gehouden. Zo daalt het aantal moorden met 82%. Het aantal verkrachtingen neemt af met 77%. Daarnaast is er, wat Zimring noemt, de breedte van de daling (*breadth of the drop*). Het gaat hierbij om zowel het type criminaliteit als de ruimtelijke spreiding van de criminaliteitsdaling. Vanaf de jaren negentig nemen volledig verschillende strafrechtelijke delicten sterk in aantal af, van verkrachting en autodiefstal tot moord en inbraak. Tegelijkertijd voltrekt die daling zich in alle delen van New York. Het welvarende Manhattan staat hierin niet alleen. Ook in buurten met een uitgesproken negatief imago, zoals The Bronx – een deel van New York dat groter is dan Dallas en Detroit –, vindt grotendeels dezelfde ontwikkeling plaats. Tot slot, en dat is het derde opvallende punt, gaat het om een zeer lange periode waarin de daling zich voltrekt. Terwijl in de Verenigde Staten de daling tot stilstand komt in 2000, na een periode van tien jaar, zet de daling van criminaliteit zich in New York ook in het volgende decennium door en doet dat op alle zeven hiervoor genoemde typen criminaliteit. Alleen Los Angeles, zo schrijft Zimring (2012, p. 18), houdt in dat opzicht enigszins gelijke tred met New York.

Voordat een antwoord kan worden gegeven op de oorzaken van deze ontwikkeling, moeten twee kanttekeningen worden gemaakt bij het succesverhaal van New York. Zo zijn er twijfels over de officiële criminaliteitsstatistiek van de NYPD. Op basis van een uitgebreide survey en interviews met (gepensioneerde) agenten en leidinggevenden van het politiekorps oordelen de criminologen John Eterno en Eli Silverman in hun boek *The crime numbers game* (2012) dat er waarschijnlijk sprake is van manipulatie van de cijfers. Vanuit de leiding van de

NYPD zijn opdrachten gegeven om klachten van burgers niet te rapporteren, met als doel de statistieken er beter uit te laten zien. Een geïnterviewde agent vertelt: 'My job is to make sure we don't take a hit on a number unless we have to' (2012, p. 23). Daarnaast vindt sinds het begin van de jaren negentig in bijna alle grote steden van de Verenigde Staten een dramatische afname van criminaliteit plaats. Er is sprake van een nationale trend – en New York maakt hiervan deel uit. Zo hebben Los Angeles, Chicago, San Diego, Dallas en Houston in 2009 te maken met bijna 50% minder criminaliteit dan in 1990. In Los Angeles, Chicago en Dallas zet de daling ook door na 2000. Andere steden, zoals Detroit en San Antonio, laten een wisselend beeld zien afhankelijk van het type criminaliteit. In San Antonio stijgt bijvoorbeeld het aantal verkrachtingen tussen 2000 en 2009 met 15%. In San Jose neemt het aantal autodiefstallen in dezelfde periode toe met 93%.

Wat is het niet ...

Zonder meer is New York sinds 1990 veel veiliger geworden en uitgegroeid tot een van de prettigste steden in de Verenigde Staten om in te wonen of naartoe op vakantie te gaan. Maar wat ligt hieraan ten grondslag? Welke verklaringen kunnen hiervoor worden gegeven? Aan de hand van politiestatistieken en bevolkingsonderzoeken, maar ook door gebruik te maken van verzekeringsrapporten en slachtofferenquêtes hanteert Zimring een, wat hij noemt, 'proces van eliminatie' (2012, p. 132) met betrekking tot fysieke, economische en sociale verklaringen die in dit alles een doorslaggevende rol zouden kunnen hebben gespeeld.² Dit betekent dat hij controleert of met betrekking tot elk van deze factoren zich ingrijpende wijzigingen hebben voorgedaan in de infrastructuur van de stad. Een sterke vergrijzing van de bevolking van New York zou bijvoorbeeld deels kunnen verklaren waarom de criminaliteit zo sterk is afgenomen. Zo weten we uit politiestatistie-

2 Opvallend genoeg betreft Zimring weinig tot geen culturele verklaringen in zijn analyse van de criminaliteitsdaling in New York, terwijl toch mag worden verwacht dat ze er een belangrijke bijdrage aan hebben geleverd. Zo stelt David Garland in een interview het volgende: 'Miljoenen huishoudens in Engeland en de Verenigde Staten hebben de afgelopen decennia een vorm van risicomanagement aangeleerd. Honderdduizenden bedrijven in Engeland en de Verenigde Staten hebben zich een vorm van criminaliteitscontrole eigen gemaakt. Die aanpassingen zijn volgens mij, in tegenstelling tot politieke aanspraken, de werkelijke oorzaak van de huidige daling van criminaliteit' (Schuilenburg 2013; zie ook Garland 2001, p. 161-163).

ken en criminologische literatuur dat vooral jongeren criminaliteit plegen en overlast veroorzaken.

Om te beginnen gaat Zimring na in hoeverre er op stedelijk gebied grote veranderingen in New York zijn opgetreden die deels verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de daling van criminaliteit en overlast. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan initiatieven van stedelijke vernieuwing, bijvoorbeeld de introductie van *Business Improvement Districts*. Ondernemers en vastgoedeigenaren bieden in deze gebieden collectieve diensten aan als het inhuren van private beveiligingsbedrijven, schoonmaakploegen en ander personeel dat het gebied veilig en schoon houdt (Vindevogel 2005; Schuilenburg 2012). Door het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze taken aan private partijen zou de criminaliteit adequater kunnen worden aangepakt. Daarnaast betreft Zimring economische en sociale verklaringen in zijn verklaring van de daling van criminaliteit. Aanwijzingen hiervoor zouden kunnen worden gevonden in een veranderde bevolkingssamenstelling, bijvoorbeeld een andere etnische samenstelling, of in een sterke stijging van zowel de werkgelegenheid als het gemiddelde inkomen van de New Yorker. Ook gaat hij in op verklaringen die vaak in één adem met de vorige factoren worden genoemd, zoals de ontgroening van de bevolking, het steeds meer en langer opsluiten van gedetineerden en de toegenomen welvaart. In criminologische en andere literatuur worden dergelijke verklaringen gezien als belangrijke indicatoren ('usual suspects') voor de verbetering van veiligheid.

Hoewel elk van deze verklaringen een antwoord zou kunnen geven op de vraag waarom zich in de gehele Verenigde Staten zo'n spectaculaire daling van criminaliteit voltrekt, gaan ze in het geval van New York niet op. Zimring stelt in *The city that became safe* vast dat de geschiedenis van New York na de jaren negentig er een is van continuïteit met betrekking tot elk van deze factoren – en niet van radicale verandering. De fysieke, economische en sociale structuur, zo schrijft hij (2012, p. 25), is slechts in geringe mate veranderd tussen 1990 en 2010. Zo is de welvaart in New York minder sterk gestegen dan in de rest van de Verenigde Staten. Ook van een vergrijzing van de bevolking is nauwelijks sprake. Op elk van deze gebieden hebben zich weldegelijk positieve veranderingen voorgedaan, en dit zal consequenties hebben gehad voor de veiligheid in de stad, maar, zo besluit Zimring zijn opsomming van de hiervoor geopperde verklaringen, New York is in

2010 in veel opzichten dezelfde stad gebleven als in 1990. Wanneer er geen grote veranderingen kunnen worden geconstateerd in de sociale structuur of in de economische condities van de stad, en er dus maar een beperkt causaal verband is met de afname van criminaliteit, wat heeft dan wel geleid tot de criminaliteitsdaling?

... en wat wel?

Zonder definitieve uitspraken te doen over de effectgrootte en zonder te strenge causale verbanden te leggen, meent Zimring een verklaring voor het criminologische mirakel van New York te kunnen vinden in de organisatie en aanpak van het politieapparaat (NYPD). Twee strategieën in het bijzonder hebben volgens hem bewezen succesvol te zijn. Het gaat hierbij om 'hot spot policing' en de ontmanteling van 'public drugs markets' (2012, p. 142). 'Hot spot policing' is het gericht en langdurig aanpakken van plekken (huizenblok, straathoek met een slijterij, park), ook wel 'hot spots' genoemd, waar criminaliteit of ongewenste zaken terugkerende verschijnselen zijn (zie ook WODC 2013). Het idee hierachter is dat het veilig maken van een plek net zolang moet duren totdat er geen sprake meer is van een probleemplek. Het op structurele wijze aandacht besteden aan een probleemplek gaat vaak gepaard met een strenge handhaving en agressieve surveillancetechnieken, bijvoorbeeld 'stop & frisk' (tegenhouden & fouilleren), waarbij de politie mensen willekeurig mag aanhouden en fouilleren op verdenking van criminele activiteiten. Onproblematisch zijn dergelijke methoden niet. Zo kunnen ze leiden tot het verschijnsel van etnische profilering, die vooral minderheden als latino's en de zwarte bevolking treft. In de praktijk zal 'hot spot policing' namelijk vaak plaatsvinden op plekken en in delen van de stad waar de arme, zwarte bevolking woont. Ik kom hierop nog terug.

'Hot spot policing' heeft veel overlap met de hardere aanpak van de politie tegen het op straat kopen en verkopen van drugs, de tweede succesvolle strategie van de NYPD. Ook deze activiteiten zullen in de regel geconcentreerd zijn op bepaalde plekken in de stad. De successen die de politie boekt tegen de handel in drugs op straat betekenen niet dat de oorlog tegen drugs door New York is gewonnen. De politie is er echter wel in geslaagd, zo schrijft Zimring, om de drugshandel van straat te halen, met als consequentie dat deze zich deels voortzet

achter gesloten deuren. Het positieve effect hiervan is dat drugsconflicten op straat, met relatief veel doden, veel minder voorkomen. Zo neemt het aantal drugsgerelateerde moorden in de periode 1990-2005 af met 90%.³

Niet alle verklaringen zijn hiermee gegeven. Zimring noemt nog drie mogelijke verklaringen om de 'New York difference' te onderbouwen en een aantal open vragen waarop nog geen definitief antwoord is te geven. Met betrekking tot de open vragen gaat het om twee bekende, vaak overlappende, strategieën die volgens Zimring (2012, p. 146) nog niet overtuigend hebben laten zien dat ze daadwerkelijk effectief zijn: 'aggressive street intervention' en 'broken windows'. De eerste strategie gaat om het aanhouden en fouilleren van personen naar aanleiding van kleine overtredingen als het bezit van marihuana, wildplassen en het drinken van alcohol in het openbaar. In 1990 vonden ongeveer 41.000 van dergelijke 'stop & frisk'-gevallen plaats. Dat aantal stijgt in 2013 tot ruim 600.000. Enkele maanden geleden heeft een Amerikaanse rechter in de zaak *Floyd v. City of New York* geoordeeld dat er voldoende bewijs is dat de New Yorkse politie deze methode uitvoert op een etnisch discriminatoire wijze. De rechter stelde dat minstens 200.000 staande houdingen zijn gebeurd zonder een redelijke verdenking van schuld.⁴ Bovendien blijkt dat de meeste van de personen die staande zijn gehouden onschuldig zijn. Inmiddels is een onafhankelijke waarnemer aangesteld om de praktijk van 'stop & frisk' en de klachten over de toepassing ervan te onderzoeken (*New York Times* 13 augustus 2013).

Het idee achter 'broken windows' is dat door het hard aanpakken van ordeloosheid (wildplassen, prostitutie) en kleine verstoringen in het straatbeeld (graffiti, ingeslagen ruiten, rondslingerend vuil) het verval en de achteruitgang van een wijk worden voorkomen en de criminaliteit niet groter wordt. Dit idee werd aan het begin van de jaren tachtig verkondigd door de criminologen James Wilson en George Kelling in het tijdschrift *The Atlantic Monthly* (Wilson & Kelling 1982; Kelling & Coles 1996). Zimring trekt de stelling dat dit beleid de werkelijke oor-

3 Etnografisch en ander kwalitatief onderzoek heeft bovendien laten zien dat het gebruik van crack en heroïne aan het begin van de jaren negentig onder Afro-Amerikaanse jeugd sterk afneemt, waardoor de criminaliteit die hiermee verband houdt ook minder wordt (o.a. Curtis 1998).

4 Iets vergelijkbaars vindt plaats in Nederland bij de zogenoemde 'dynamische verkeerscontroles', waarbij automobilisten na de vraag om rijbewijs en autopapieren wordt verzocht hun kofferbak open te maken.

zaak is van de New Yorkse criminaliteitsdaling echter in twijfel. Ter onderbouwing hiervan wijst hij er onder meer op dat er weinig bewijs is dat de NYPD deze strategie überhaupt tot prioriteit heeft gemaakt van handhaving. Eerder laat de politie weinig tot geen interesse zien in delicten die gerekend worden tot 'broken windows-criminaliteit', bijvoorbeeld straatprostitutie (zie Kelling & Sousa 2001, p. 5). Het aantal prostituees dat door de politie wordt gearresteerd, komt in de praktijk nooit boven het aantal uit van 10.457 uit 1991, zelfs niet na de uitbreiding van het aantal politieagenten in dienst van de NYPD. Het 'broken windows-beleid', het bekendste Amerikaanse exportproduct en het beleid waarop Giuliani zich voortdurend liet voorstaan tegenover publiek en pers, wordt in de praktijk dus niet of nauwelijks toegepast. Ook andere auteurs wijzen op het feit dat er weinig tot geen empirisch bewijs is voor de stelling dat 'broken windows' verantwoordelijk is voor de daling van de criminaliteit in New York. De Franse socioloog Loïc Wacquant (2006) spreekt in *Straf de armen* zelfs van een wetenschappelijke mythe, die deel uitmaakt van de propagandamachine van burgemeester Giuliani (zie ook Harcourt 2001; Tonry 2008). Met betrekking tot drie mogelijke factoren die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het effectief aanpakken van de criminaliteit wijst Zimring allereerst op de implementering van Compstat ('computer stats') in 1994 in het werkproces van de politie. Compstat is het informatiesysteem van de NYPD waarmee sneller en beter dan voorheen informatie kan worden verkregen over criminaliteit op wijkniveau in termen van aantallen aanhoudingen, schietpartijen, slachtoffers en aangiften. Het grote voordeel hiervan is dat de politie zowel sneller kan reageren op nieuwe ontwikkelingen als trends kan signaleren over de ontwikkeling in en bestrijding van criminaliteit op de lange termijn. Een ander voordeel is een verplating van de werkorganisatie doordat – vaak tweemaal per week – districtschefs op het hoofdkantoor in persoon verantwoording moeten afleggen over hun criminaliteitsaanpak op basis van de cijfers en criminaliteitspatronen uit het informatiesysteem.⁵ Daarnaast noemt Zimring het succes dat de NYPD heeft geboekt met het terugdringen van het wapenbezit en wapengeweld onder bewoners via strengere wetgeving en handhaving ten aanzien van vuurwapens. Inmiddels heeft New York de strengste regels voor

5 Zie de bekroonde Amerikaanse politierserie *The wire* (seizoen 3) over de stad Baltimore voor een onthutsend beeld over hoe districtschefs hierbij onder druk worden gezet en agressief worden bejegend door hun superieuren.

wapenbezit van alle Amerikaanse staten. De derde en laatste mogelijke succesfactor is de toegenomen mankracht van het politiekorps. Veel meer politieagenten dan voorheen worden op surveillance gestuurd. Zo waren er in 1991 25.000 agenten in dienst van de NYPD. Aan het eind van de jaren negentig is dat aantal gestegen tot bijna 40.000, ongeveer hetzelfde aantal als in heel Nederland.

Beleidsvername in Nederland

Terug nu naar de achtergrond van het Nederlandse werkbezoek aan de Verenigde Staten. Terwijl de criminaliteit in de grote steden van de Verenigde Staten al ruim tien jaar een neerwaartse trend toont, is in Nederland de geregistreerde criminaliteit gestegen van 130.000 in 1960 tot ruim een miljoen geregistreerde misdrijven aan het begin van deze eeuw.⁶ Rotterdam wordt geconfronteerd met de hoogste criminaliteitscijfers van het land en de meeste niet-opgeloste moorden. In wijken als de Millinxbuurt en Spangen is er sprake van een grote drugsproblematiek, onveiligheid op straat, prostitutie op de Keileweg en achterstallig onderhoud van veel woningen. Terwijl de burgemeester van Amsterdam, Job Cohen, bekendstaat als een 'theedrinker' en iemand die de 'boel bij elkaar wil houden', wordt Ivo Opstelten, burgemeester van 1999 tot 2009, de Rudy Giuliani van de Maasstad genoemd. Door zijn manier van optreden noemen politieke tegenstanders hem 'de sheriff van Rotterdam'. Dit alles wekt de indruk dat vooral Rotterdam zich heeft laten inspireren door het beleid in New York onder leiding van het duo Giuliani en Bratton. Het is daarom goed wat dieper in te gaan op het Rotterdamse veiligheidsbeleid, zoals dat zich het afgelopen decennium heeft ontwikkeld.

Na de klinkende overwinning van de partij van Pim Fortuyn, Leefbaar Rotterdam, tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 wordt op gemeentelijk niveau een beleid ingezet dat een Amerikaanse invloed doet vermoeden. Veiligheid wordt onder de mantra 'schoon, heel en veilig' prioriteit nummer één in de havenstad. Er komt meer aandacht voor een strengere naleving van wetten en voor het halen

6 Inmiddels is de criminaliteit in Nederland gedaald naar iets onder de 1,14 miljoen geregistreerde misdrijven. Verklaringen voor de daling worden onder meer gezocht in het veiligheidsbeleid van de overheid, het nemen van preventieve maatregelen en een afname van het aantal heroïneverslaafden (Vollaard e.a. 2009).

van afrekenbare doelstellingen, en het accent wordt gelegd op de uitvoering van beleid in wijken die een onvoldoende scoren in de Veiligheidsindex; denk hierbij aan Delfshaven en Hillesluis. Daarnaast zijn er de introductie van nieuwe beroepsgroepen (stadsmariniers) en een ruimer arsenaal aan instrumenten (preventief fouilleren, stedelijke interventieteams) om de onveiligheid in de wijken te bestrijden. Het resultaat is een mix van hard en zacht, waarin zorg, preventie en repressie hand in hand gaan. Ook na de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006, met de PvdA terug in het stadscollege, verandert hieraan niet veel. Het bestuurlijke veiligheidsregime wordt in grote lijnen voortgezet.

Hoewel er sprake is van een forse vergroting van de slagkracht van de lokale overheid in de aanpak van criminaliteit en overlast, is het nieuwe Rotterdamse veiligheidsregime allesbehalve een exacte kopie van de aanpak in New York. Zonder meer, zo schrijft Maurice Punch (2006, p. 35; Van Swaaningen 2008), zijn er ideeën en technieken ontleend aan de Amerikaanse situatie (bijvoorbeeld de aanpak van hotspots), maar ze hebben een duidelijk Nederlands tintje gekregen door er een sociale en democratische component aan toe te voegen. Voor zover zich een duidelijke strategie laat destilleren uit de onafgebroken stroom aan nieuwe beleidsinitiatieven (*liquid policy*), valt vooral op dat de bestuursmentaliteit en -retoriek worden overgenomen uit de Verenigde Staten. Dit gaat gepaard met een militair vertoog dat duidelijk moet maken dat er geen weg meer terug is. Geen 'projectleiders', maar 'stadsmariniers', geen 'doelen', maar 'targets', geen 'buurtteams', maar 'interventieteams', geen 'veiligheidsbeleid', maar een 'veiligheidsaanpak' (Tops 2007, p. 293). Met betrekking tot de Engelse context hebben de criminologen Trevor Jones en Tim Newburn (2007) hetzelfde gesignaleerd. Zo is er met betrekking tot de toepassing van 'zero tolerance' in het Verenigd Koninkrijk eerder sprake van een 'rhetorical device' dan van een vooraf uitgewerkt en strak uitgevoerd beleid.

Ook in een ander opzicht wijkt het beleid in Nederland af van dat in de Verenigde Staten. In tegenstelling tot de Verenigde Staten is er in Nederland meer aandacht voor enerzijds een preventieve aanpak van criminaliteit en anderzijds het betrekken van andere partijen dan de overheid in het bestrijden van onveiligheid. De beleidsmatige basis hiervoor is te vinden in rapporten en beleidsplannen als *Politie in verandering* (Politie 1977), *Samenleving en criminaliteit* (1985) en *Veilig-*

heid begint bij voorkomen (2007).⁷ Dit alles gebeurt onder de noemer 'integrale veiligheid'. Hierbij worden verschillende delen van de samenleving en beleidsterreinen binnen de veiligheidszorg bijeengebracht, zoals criminaliteit, volksgezondheid, openbare orde, verkeersveiligheid, milieuveiligheid en terrorisme- en rampenbestrijding. Tegelijkertijd werkt de overheid steeds meer samen met private partijen in de aanpak van onveiligheid. Over de volle breedte van de samenleving, van onderwijs tot gezondheid en van welzijn tot werkgelegenheidsbeleid, wordt hiermee invulling gegeven aan het veiliger maken van de samenleving. Je kunt hierbij denken aan stedelijke interventieteams die in Rotterdam in actie komen bij gezinnen waarvan wordt vermoed dat er van alles mis is. Maar je kunt ook denken aan het nemen van maatregelen door het bedrijfsleven om de kans op criminaliteit te voorkomen, bijvoorbeeld het plaatsen van chips of sensoren in diefstalgevoelige goederen als laptops, gsm's en auto's. Als een virus legt veiligheid zo relaties met volledig verschillende gebieden, die naar hun aard niets met elkaar te maken hebben, maar wel met elkaar verbonden raken (Schuilenburg 2012).

Slotbeschouwing

We zagen reeds dat New York een erg veilige stad is naar Amerikaanse begrippen en een stad die in vergelijking met tal van buitenlandse steden een stuk veiliger is. Maar welke lessen kunnen worden getrokken uit Zimrings analyse van de criminaliteitsdaling in New York? De eerste conclusie ligt voor de hand. Er zal kritischer moeten worden gekeken naar de populariteit van bepaalde verklaringen met betrekking tot het terugdringen van (zware) criminaliteit. Zo plaatst Zimring vraagtekens bij, wat hij noemt, de theorie van 'supply side criminology' (2012, p. 164), waarin het criminaliteitsniveau wordt voorspeld en verklaard vanuit de gedachte dat criminaliteit die wordt gepleegd door veelplegers afneemt wanneer deze groep wordt opgesloten of te oud is geworden voor het plegen van criminaliteit. Meer in het algemeen biedt volgens hem de grootschalige en langdurige opsluiting van gedetineerden in de Verenigde Staten geen afdoend bewijs voor het feit dat de criminaliteit in New York met 80% is gedaald. Niet alleen sluit New York

7 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 995, nr. 1-2 en *Kamerstukken II* 2007/08, 28 684, nr. 119.

gemiddeld veel minder mensen op dan elders in de Verenigde Staten, de criminaliteit neemt er ook het sterkst af. Tegelijkertijd benoemt Zimring een aantal positieve zaken. Zo wijst hij erop dat de politie daadwerkelijk succes kan boeken bij het terugdringen van criminaliteit in de grote stad door het toepassen van specifieke maatregelen. Dat is goed nieuws voor agenten, beleidsmakers, het Openbaar Ministerie en jongerenwerkers. Een van de sleutels hiertoe is gelegen in het systematisch aanpakken van hotspots – bij voorkeur, zo zou ik hieraan willen toevoegen, in combinatie met een fysieke (woningen), economische (bedrijvigheid) en sociale aanpak (gezinnen) van de woonomgeving.

Wanneer de analyse van Zimring in samenhang wordt gezien met de winst die uit preventieve maatregelen is te halen, maakt dat nieuwsgierig naar de wijze waarop in Nederland wordt omgegaan met delicten die het grootste deel vormen van de criminaliteit, de zogenaamde 'hot crimes'. Zo worden in verschillende steden, waaronder Rotterdam, grote acties gehouden in het kader van de bestrijding van woninginbraken – een inzet die ook vanuit de Nationale Politie is opgestart onder de noemer *High Impact Crimes* en waarin tot doel is gesteld het aantal woninginbraken in 2017 te reduceren tot 65.000. Wat in Rotterdam opvalt is de sterke repressieve inzet van het gevoerde beleid, wat Garland 'acting out' (2001) heeft genoemd. Met het verscherpt surveilleren op bepaalde plaatsen en het nodige machtsvertoon, bijvoorbeeld het inzetten van een politieheliikopter om inbrekers op te sporen, wil de gemeente hierbij succes boeken. Naar nu blijkt heeft de inzet van de politie op sommige plaatsen inderdaad effect, maar slechts voor korte tijd. Zo wordt na enkele maanden een nieuwe wijk in Rotterdam aangewezen – en wordt deze 'blauw' geverfd. Veel meer dan nu het geval is, zou de aanpak zich echter moeten richten op een probleemgerichte aanpak, waarin de focus ligt op een specifieke locatie of gebied ('hot spot' of 'hot area'), de aanwezigheid van een bepaalde soort buit ('hot products') en het langdurig volgen van een specifieke dadergroep ('hot groups'). Dit alles is echter ondenkbaar zonder de inzet van situationele preventie en aandacht voor de algemene sociale toestand van bepaalde woonwijken ('lange termijn'). Zo hebben het op orde brengen van de fysieke staat van woningen en het verminderen van de verloedering van de woonomgeving een aantoonbaar effect op het aantal woninginbraken. In wijken op Rotterdam-Zuid, waar vaak de helft van de relatief goedkope en

slecht onderhouden huizen uit corporatiewoningen bestaat, is hiervoor meer druk van de gemeente nodig op de woningbouworganisaties om het hang-en-sluitwerk en de kwaliteit van de woningen op orde te brengen. Gebeurt dat allemaal niet, dan blijft het beleid steken in het uitdelen van de 'korte klap'. Maar, zo bewijzen de lessen van overzee en ter plaatse, juist met een verstandige mix van preventie en strafrechtelijke handhaving boekt men vaak de beste resultaten.

Literatuur

Curtis 1998

R. Curtis, 'The improbable transformation of inner-city neighborhoods. Crime, violence, drugs, and youth in the 1990's', *Journal of Criminal Law and Criminology* (88) 1998-4, p. 1233-1276.

Eterno & Silverman 2012

J. Eterno & E. Silverman, *The crime numbers game. Management by manipulation*, New York: Taylor & Francis Group 2012.

Garland 2001

D. Garland, *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Chicago: Chicago University Press 2001.

Hammond & Wellington 2013

M. Hammond & J. Wellington, *Research methods. The key concepts*, New York: Routledge 2013.

Harcourt 2001

B. Harcourt, *Illusions of order. The false promise of broken windows policing*, Cambridge: Harvard University Press 2001.

Jones & Newburn 2007

T. Jones & T. Newburn, *Policy transfer and criminal justice. Exploring US influence over British crime control policy*, Maidenhead: Open University Press 2007.

Kelling & Coles 1996

G.L. Kelling & C. Coles, *Fixing broken windows. Restoring order and reducing crime in our communities*, New York: The Free Press 1996.

Kelling & Sousa 2001

G.L. Kelling & W. Sousa, *Do police matter? An analysis of the impact of New York City's police reforms*, New York: Manhattan Institute 2001.

Levitt & Dubner 2005

S. Levitt & S. Dubner, *Freakonomics. A rogue economist explores the hidden side of everything*, New York: HarperCollins Publishers 2005.

Politie 1977

Politie, *Politie in verandering. Een voorlopig theoretisch model*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1977.

Punch 2006

M. Punch, *Van 'alles mag' naar 'zero tolerance': policy transfer en de Nederlandse politie*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2006.

Reyes 2007

J.W. Reyes, 'Environmental policy as social policy? The impact of childhood lead exposure on crime', *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* (7) 2007-1, p. 1-41.

Schuilenburg 2012

M. Schuilenburg, *Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

Schuilenburg 2013

M. Schuilenburg, 'Significant other: David Garland', *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit* (3) 2013-2, p. 202-207.

Van Swaaningen 2008

R. van Swaaningen, 'Sweeping the street. Civil society and community safety in Rotterdam', in: J. Shapland (red.), *Justice, community and civil society. A contested terrain*, Cullompton: Willan Publishing 2008, p. 87-106.

Tonry 2008

M. Tonry, 'Learning from the limitations of deterrence research', *Crime and Justice* (37) 2008-1, p. 279-311.

Tops 2007

P. Tops, *Regimeverandering in Rotterdam*, Atlas: Rotterdam 2007.

Vindevogel 2005

F. Vindevogel, 'Private security and urban mitigation. A bid for BIDs', *Criminal Justice* (5) 2005-3, p. 233-255.

Vollaard e.a. 2009

B. Vollaard, P. Versteegh & J. van den Brakel, *Veelbelovende verklaringen voor de daling van de criminaliteit na 2002*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2009.

Wacquant 2006

L. Wacquant, *Straf de armen. Het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid*, Berchem: EPO 2006.

Wilson & Kelling 1982

J.Q. Wilson & G.L. Kelling, 'Broken windows. The police and neighborhood safety', *Atlantic Monthly* 1982-127, p. 29-38.

WODC 2013

WODC, *Vier politiestrategieën tegen veel voorkomende criminaliteit*, Utrecht: Trimbos-instituut 2013.

Zimring 2012

F. Zimring, *The city that became safe*, New York: Oxford University Press 2012.