

VU Research Portal

De kracht van gebiedsgebonden politiewerk

van Steden, R; Anholt, Rosanne; Koetsier, Rein

2021

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Steden, R., Anholt, R., & Koetsier, R. (2021). *De kracht van gebiedsgebonden politiewerk: Een internationale literatuurstudie*. Nederlandse Politie.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl



De kracht van gebiedsgebonden politiewerk

Een internationale literatuurstudie



Ronald van Steden,
Rosanne Anholt en
Rein Koetsier

De kracht van gebiedsgebonden politiewerk
Een internationale literatuurstudie

*Ronald van Steden, Rosanne Anholt en
Rein Koetsier*

Colofon

Uitgave: Politie, in opdracht van George van den Berg, sectorhoofd Afdeling Vakmanschap, Kennis & Kwaliteit van de Directie Operatiën

Datum: Februari 2021

Oplage: 300 exemplaren

Fotografie: Beeldbank PDC

Drukwerk: Moduliprint, Horn

Informatie: portefeuille-ggp.korpsstaf@politie.nl

© 2021 Politie Nederland / Vrije Universiteit, Amsterdam / Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving, Amsterdam

Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van de Politie, die daartoe door de auteurs met uitsluiting van ieder ander onherroepelijk is gemachtigd.

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
1. Een eerste verkenning	13
1.1. Inleiding	13
1.2. De opkomst van het concept community policing	13
1.2.1. Nabijheid tot burgers creëren	13
1.2.2. Een democratisch model of retoriek?	14
1.2.3. Paradoxe verklaringen voor de populariteit van community policing	15
1.3. Community policing: een wezenlijk betwist begrip	15
1.3.1. Blijvende ambivalenties	15
1.3.2. Verschillende visies op de politiefunctie	16
1.4. Tot slot	17
2. Gebiedsgebonden politiewerk in Nederland	21
2.1. Inleiding	21
2.2. De ontwikkeling van GGP	21
2.2.1. Politie in Verandering (1977)	21
2.2.2. Politie in Ontwikkeling (2005)	22
2.2.3. Referentiekader Gebiedsgebonden Politie (2006)	23
2.2.4. Robuuste basisteams binnen de Nationale Politie (2013)	24
2.2.5. Podium voor Goed Politiewerk (2018)	24
2.3. Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen	25
2.3.1. Veiligheid als maatschappelijk probleem	25
2.3.2. De opkomst van digitale informatietechnologie	26
2.3.3. De opkomst van ondermijning	26
2.3.4. Angst voor terrorisme	27
2.3.5. Spanningen in de samenleving	28
2.3.6. Een toenemend belang van integrale samenwerking	28
2.3.7. Een punitiever politiek discours	29
2.3.8. De invoering van bedrijfsmatig denken	29
2.3.9. Centralisatie van de politie	30
2.4. Tot slot	30
3. Vraagstelling, methode en theoretisch raamwerk	35
3.1. Inleiding	35
3.2. Onderzoeksvraag	35
3.3. Methode	36
3.4. Typering van de literatuur	36
3.5. De baanbrekende studies van Wesley Skogan	37
3.5.1. Een astronomisch programma	37
3.5.2. Bevindingen in vogelvlucht	38
3.5.3. Reflecties op bevindingen	39
3.6. Theoretisch raamwerk	40
3.7. Wat volgt	40

4.	Decentralisatie	45
4.1.	Inleiding	45
4.2.	De situatie in het buitenland	45
4.2.1.	Twee ideaaltypen.....	45
4.2.2.	Een moeizame invoering van decentralisatie	46
4.3.	De situatie in Nederland.....	46
4.3.1.	Gebiedsgebonden politiewerk	46
4.3.2.	Gebiedsgebonden politiewerk binnen de Nationale Politie	47
4.3.3.	Een terugkerend verschil van opvatting	48
4.3.4.	Vertrouwen in de politie	49
4.4.	Wijkagenten.....	50
4.4.1.	Takenpakket.....	50
4.4.2.	Wijkagenten door de tijd heen.....	50
4.4.3.	Ambitie versus realisatie.....	51
4.4.4.	Een pleidooi voor lokale opsporing	52
4.5.	Belemmeringen voor decentralisatie	53
4.5.1.	Een hiërarchische organisatie	53
4.5.2.	Opvattingen van politiepersoneel.....	54
4.5.3.	Belemmeringen overwinnen door leiderschap	55
4.6.	Wat leert dit ons?.....	55
5.	Probleemgericht werken	61
5.1.	Inleiding	61
5.2.	Het klassieke werk van Herman Goldstein	61
5.2.1.	SARA	61
5.2.2.	Overtuigende bewijskracht	62
5.3.	Een plaatsgebonden aanpak	63
5.3.1.	Een focus op 'hot spots'	63
5.3.2.	Positief effect op criminaliteitspreventie	63
5.3.3.	De belofte van 'soft police power'	64
5.3.4.	Kanttekeningen.....	64
5.4.	Een persoonsgebonden aanpak	65
5.5.	Broken windows policing	66
5.5.1.	Harde aanpak van overlast en verloedering.....	66
5.5.2.	Bestaat er een relatie tussen verloedering en criminaliteit?	67
5.5.3.	Verloedering aanpakken en veiligheidsbeleving vergroten	68
5.5.4.	Een Nederlandse variant en afsluitende reflecties	69
5.6.	Reassurance policing.....	70
5.6.1.	Waarschuwing en geruststelling	70
5.6.2.	Positieve resultaten	71
5.6.3.	Kritische observaties	71
5.6.4.	Naar een betere vorm van prestatiesturing?.....	72
5.6.5.	Gebrek aan scherpste en continuïteit	72
5.7.	Intelligence-led policing	73
5.7.1.	Relatie met community policing	73
5.7.2.	Relatie met lokale veiligheid	74
5.7.3.	Praktische werking	74
5.7.4.	Predictive policing als intelligence-led policing 2.0	75
5.8.	Combinaties van strategieën	76
5.9.	Wat leert dit ons?.....	77

6.	Burgerbetrokkenheid.....	83
6.1.	Inleiding	83
6.2.	De participatieladder	83
6.3.	Burgers in lokale veiligheidsprojecten	84
6.3.1.	Deelname en representativiteit	84
6.3.2.	Achterblijvende betrokkenheid van minderheden	85
6.3.3.	Steun van professionals	86
6.4.	Resultaten	87
6.4.1.	Verbeteringen in relaties met de politie	87
6.4.2.	Houding en gedrag van politiefunctionarissen	88
6.4.3.	De bestrijding van criminaliteit	88
6.4.4.	De bestrijding van overlast, wanorde en onveiligheidsgevoelens	89
6.4.5.	Sociale zelfredzaamheid	90
6.5.	Wat leert dit ons?.....	92
7.	Politie, burgers en sociale media.....	97
7.1.	Inleiding	97
7.2.	Ontwikkelingen en dilemma's	97
7.2.1.	De aanloop naar moderne sociale media	97
7.2.2.	De januskop van sociale media.....	98
7.3.	Interacties met burgers	98
7.3.1.	Twitterende politie	98
7.3.2.	Eenrichtingsverkeer	99
7.3.3.	Het bereiken van jongeren	101
7.3.4.	Veiligheidsbeleving	101
7.3.5.	Nogmaals: vertrouwen en legitimiteit	102
7.3.6.	Digitaal wijkagenten binnen virtuele gemeenschappen	102
7.4.	Burgers, politie en sociale media	103
7.5.	Wat leert dit ons?.....	104
8.	Conclusie en discussie	109
8.1.	Inleiding	109
8.2.	Organisatie en uitvoering	109
8.2.1.	Organisatie	110
8.2.2.	Uitvoering	110
8.3.	De kracht van lokaal politiewerk	110
8.3.1.	Decentralisatie	110
8.3.2.	Probleemgericht werken	111
8.3.3.	Burgerbetrokkenheid	111
8.3.4.	Conclusie	112
8.4.	Gebrekkige bewijskracht en kennislacunes	112
8.5.	Blik vooruit	113
	Literatuur	117
	Dankwoord.....	139

Voorwoord

Na de dood van George Floyd luidde de slogan van activisten: *Defund the Police*.¹ De brute dood van George Floyd ontnam de politie van Minneapolis haar laatste legitimiteit. Politici beloofden ernstig ingrijpen in het politiekorps. Meer dan honderd politiemensen namen het afgelopen half jaar ontslag, zij klaagden dat de politiek hen niet meer steunde. Na een half jaar klagen winkeliers over complete anarchie. Meer schietincidenten, meer winkeldiefstallen dan ooit, carjacking, straat-races, brandkranen open. Eén van de leiders van een gemeentelijk programma ter voorkoming van geweld zei: „We hebben de politie nodig.” Zij stond daarin niet alleen. Bij een hoorzitting over de hervormingsplannen namen 198 inwoners het woord. De meesten verdedigden de politie, hoewel de roep om hervormingen ook werd gehoord. Iemand noemde het de heruitvinding van de overheid. De aanleiding was treurig, de situatie van het korps waarschijnlijk ook. Maar een samenleving zonder politie, dat kan ook niet. Je kunt het nog preciezer zeggen: een samenleving zonder een gedragen politie, het kan niet bestaan.

Ons land kent vele eeuwen politie. In verschillende verschijningsvormen, het bestel wijzigde meerdere keren, maar de politie bleef. Overigens ook hier met wisselende steun. In de jaren zestig nam met de algemene inflatie van gezag ook de vanzelfsprekende autoriteit van de politie af. Daarna richtte de kritiek zich meer dan eens op specifieke aspecten. In de jaren '90 speelde zich de IRT-affaire af, met de Enquête Commissie Opsporingsmethoden Van Traa. Er volgden meer crises in de opsporing. Net voor de eeuwwisseling was veel kritiek op de ICT en bedrijfsmatigheid van de organisatie. Soms klinkt dat nog. Ook de gebiedsgebonden politiezorg stond regelmatig in de schijnwerper. In de jaren zeventig stond de politie meer tegenover de burgers dan dat zij er voor de samenleving was, laat staan van de samenleving. Grootschalige openbare orde verstoringen rond woning en kroning en ingrijpende incidenten, zoals de treinkapingen, toonde de politie als 'macht' in handen van de overheid. In reactie hierop richtte de politie zich op de samen-

leving, tot en met 'doe-efte-normaal' lessen op basisscholen. Zo bewoog de politie naar de samenleving toe. Daar bleef het niet bij. We zagen een target-gestuurde politie, die vervolgens haar weg moest vinden in een samenleving die – ook in het publieke debat – steeds multicultureler werd. Inmiddels blijkt de bredere polarisatie de aandacht over te nemen, maar de debatten rond etnisch profileren en institutioneel racisme laten zien dat we ook met het vorige onderwerp nog niet klaar zijn. En daar komt in deze tijd de toenemende digitalisering bij, een nieuwe virtuele dimensie in de werkelijkheid waartoe de politie zich ook heeft te verhouden. En niet te vergeten de ondermijning, wat allang niet meer het eigen domein is van de grote rechte teams.

Nu, op de grens van 2020 en 2021, klinkt de vraag waar de politie staat en hoe zij zich moet richten op de toekomst. De Nederlandse politie geniet veel vertrouwen vanuit de samenleving, meer dan vrijwel elke andere publieke organisatie. De 'wijk-agent' is een sterk merk, met veel draagvlak in de Tweede Kamer. Maar dit kan nooit aanleiding zijn om minder alert te zijn op wat zich in de samenleving afspeelt. Als de politie niet meebeweegt en zich responsief toont, dan komt ook hier de legitimiteit van de politie onder druk te staan. Dit speelt al, op sommige plaatsen en bij sommige bevolkingsgroepen.

De nationale politie heeft focus verloren in de tijd dat ze druk was met haar eigen oprichting. Die tijd is nu voorbij en gelukkig verandert het blikveld. De politie kijkt weer meer naar wat in de samenleving speelt en ze stelt zich nadrukkelijker de vraag hoe zij zich ten aanzien van die ontwikkelingen moet verhouden. 'Positioneringsvragen', heet dat in het nieuwe jargon.

Dat zijn geen makkelijke vragen. Daarom laat de politie zich in toenemende mate daarin bijstaan. Een belangrijke, schijnbaar herontdekte partner is de wetenschap. Wetenschappers zijn als geen ander in staat om de politie te spiegelen en om kennis toe te voegen. We zien dat in de afgelopen

¹ Bas Blokker, Minneapolis wilde de politie ontmantelen – en krijgt nu al spijt, NRC, 3 dec. 2020

jaren de aandacht van de wetenschap voor de politie versnipperde². De politie werkt inmiddels aan stevigere verbindingen. Er worden bijzondere leerstoelen beschikbaar gesteld, meerjarige onderzoeksprogramma's gestart en PhD's doen hun onderzoek binnen het korps. De politie hoopt op meer geconcentreerde en gezaghebbende inbreng van de wetenschap in het publieke debat.

De uitnodiging aan de wetenschap is de politie te spiegelen, om te reflecteren op hoe de politiefunctie vorm krijgt en wat zij bijdraagt aan het goede samenleven. Daarbij formuleert de politie ook zelf waar haar kennisbehoefte ligt. In de afgelopen jaren is daar een goede aanzet toe gegeven door de 'strategische onderzoeklijnen' te beschrijven, gebaseerd op het strategisch kompas waardoor de politie zich wil laten leiden naar de politie van overmorgen. Een van de strategische lijnen richt zich op verbondenheid met wijk, web en wereld. Gebiedsgebonden politiezorg, vanuit het besef dat de wereld zich manifesteert in de wijk en dat een virtuele dimensie het hier en nu verrijkt.

Wij koesteren het geloof dat juist deze vorm van 'policing' de Nederlandse politie onderscheidt van veel andere politiekorpsen: aanwezig in de haarvaten van de samenleving met wijkagenten als vooruitgeschoven posten en aldus in staat om heel snel ontwikkelingen te detecteren en daarop in te spelen. Maar met dat we dit stellen, mag ook de vraag gesteld worden of dit geloof terecht is, of dit de volledige analyse is. Wat weten we eigenlijk precies over gebiedsgebonden politiezorg en wat weten we ook nog niet, ook met het oog op de ontwikkelingen die gaande en aanstaande zijn?

Voor u ligt een indrukwekkend overzicht naar de stand van kennis rond gebiedsgebonden politiezorg. De review raakt een halve eeuw onderzoek naar community policing. Het geeft antwoord op de zo net gestelde vragen en het reikt een basis aan om de behoefte aan verder onderzoek te definiëren. Daarnaast is deze studie bruikbaar voor opleiding en verdere ontwikkeling van de politiefunctie. Een woord van waardering naar de auteurs, Ronald van Steden, Rosanne Anholt en Rein Koetsier is daarom meer dan op zijn plaats. Met hun grondige werk bieden ze de politie de 'state of the art'-kennis.

En ja, dat dit de Nederlandse politie bijzonder maakt, drukken ze uit in de titel: 'de kracht van...'.

De kracht wordt onderbouwd. Zichtbaarheid en aanspreekbaarheid, een correcte bejegening, probleemgerichte aanpak en samen met burgers blijken bepalende dimensies. Dat levert het onderzoek op. Tegelijkertijd beschrijven de onderzoekers ook algemeen aanvaardde veronderstellingen, waarvoor desondanks minder evidentie is. Zo is de vraag wat de invloed van community policing op vertrouwen is, evenzo van een diverse politie. Ook de invloed op criminaliteitsontwikkeling wordt betwist en evenzo op de sociale veerkracht van een wijk. En over het effect van de aanwezigheid van de politie in de virtuele wereld weten we nog weinig. Niettemin, de studie presenteert een grote rijkdom aan wetenschappelijke kennis rond gebiedsgebonden politiezorg met inzicht in wat we voor waar kunnen aannemen en waar nog vragen te stellen zijn. Dat laatste is overigens een teken van wijsheid. We kennen de uitspraak van Socrates: Ik weet dat ik niet weet. Aan die wijsheid draagt deze studie ontegenzeggelijk bij.

Jaco van Hoorn

Directeur van de stafdirectie Operatiën van de politie.

² Piet van Reenen, Stand van Politieresearch, Politie en Wetenschap 2020.

1

Een eerste verkenning

Leiden Cent

Stadskaart

Welkom op station
Leiden Centraal



Hoofdstuk 1

Een eerste verkenning

1.1. Inleiding

Gebiedsgebonden politiewerk (GGP) vormt het fundament waarop het Nederlandse korps rust. Dicht bij de burger met bureaus, wijkagenten en andere politiefunctionarissen in de buurt.³ Deze wijkagenten en hun collega's voeren belangrijke lokale politietaken uit: zichtbare aanwezigheid op straat, toezicht houden, problemen signaleren, opsporingswerkzaamheden, een luisterend oor bieden, aangiften opnemen, incidenten afhandelen, bemiddelen, conflicten oplossen, hulp verlenen en preventieve maatregelen nemen. GGP is geïnspireerd op wat in het Verenigd Koninkrijk, Noord-Amerika en Australië bekendstaat als *community policing of community-oriented policing* (vrij vertaald als lokaal politiewerk). Door deze inkleuring van politiewerk wordt afstand genomen van een grote nadruk op wetshandhaving en criminaliteitsbestrijding (Ponsaers 2001). Hoewel *community policing* die elementen niet geheel loslaat – het blijft tenslotte politiewerk – ligt het accent meer op decentralisatie, probleemgericht werken en burgerbetrokkenheid.

Wat er in de wetenschappelijke literatuur bekend is over *community policing* en wat voor bruikbare kennis inzichten opleveren voor GGP, is het onderwerp van de hier voorliggende literatuurstudie. Tot op heden ontbreekt het aan een omvattend en systematisch Nederlandstalig overzicht van *community policing*. Hierbij kijken we soms over de grenzen van deze literatuur heen, bijvoorbeeld door aandacht te besteden aan probleemgericht politiewerk en andere politiemodellen die samenhangen met en relevantie hebben voor GGP. Dit geldt ook voor het thema 'burgerparticipatie', dat raakt aan het belang van burgerbetrokkenheid. Daarnaast gaat er extra aandacht uit naar het toenemende belang van digitalisering binnen *community policing*. We richten ons vooral op het gebruik van sociale media, omdat dit voortvloeit

uit burgerbetrokkenheid, waarvan bij lokaal politiewerk per definitie sprake is en omdat hier inmiddels de nodige literatuur over bestaat.

Deze internationale literatuurstudie naar *community policing* is geschreven ten behoeve van de door de directie Operatiën geprioriteerde onderzoeklijn 'Positionering gebiedsgebonden politie binnen wijk en web', zoals geformuleerd in de Strategische Onderzoeksagenda voor de politie (2019-2022).⁴ Voordat we de literatuurstudie uitwerken, gaan we in dit hoofdstuk nader in op wat *community policing* inhoudt, waarbij alvast moet worden aangetekend dat het om een 'wezenlijk betwist begrip' (een *essentially contested concept*) gaat (Gallie 1956; Oliver & Bartgis 1998). Vragen zijn: waar komt het begrip *community policing* vandaan en hoe kan de opkomst van dit begrip worden verklaard? (1.2); wat is de betekenis van het – wezenlijk betwiste – begrip *community policing* en waarom is het begrip zo betwist? (1.3).

1.2. De opkomst van het concept *community policing*

1.2.1. Nabijheid tot burgers creëren

Een vroege publicatie over *community policing* is van de Amerikaanse auteur A.C. Germann, die al in 1969 schreef over de noodzaak van een politie die dicht bij de burger staat. Hij bracht zijn artikel uit te midden van sociale spanningen en gewelddadige ongeregelde heden ten tijde van de Vietnamoorlog. Binnen deze onrustige context wijst hij erop dat de politie niet langer tegenover de bevolking kan staan: 'We can no longer afford the luxury of simplistic judgment whereby the community and the police cry "shame" to each other' (ibid.: 90). In plaats daarvan moet er worden gezocht naar vormen van *community policing* waarbinnen politiefunctarissen en burgers samen verantwoordelijkheid dragen voor openbare orde en veiligheid.

³ Buurten of wijken zijn geografische eenheden binnen gemeenten, waarbij het mogelijk is dat wijken uit meerdere buurten bestaan. In deze studie gebruiken we beide begrippen als uitwisselbaar.

⁴ www.politieacademie.nl/actueel/Paginas/Strategische-Onderzoeksagenda-Politie-2019-2022-.aspx

Deze ontwikkeling vertoont verwantschap met de opkomst in de jaren vijftig van *community organizations* – analoog aan opbouwwerk en maatschappelijk werk – die tot doel hadden om kwetsbare groepen burgers planmatig te ondersteunen en te stimuleren om verbeteringen aan te brengen in hun woon- en leefomstandigheden (Dozy 2008). Germann wijst specifiek op het belang van community policing voor gemeenschappen die zich gemarginaliseerd en onderdrukt voelen. Door zich te richten op lokale problemen en betrokkenheid van burgers bij het oplossen hiervan te stimuleren zou de politie, samen met andere professionals, kunnen bijdragen aan het veiliger en leefbaarder maken van buurten – wat dat betreft is Germann's pleidooi binnen de context van de Verenigde Staten (VS) nog altijd zeer actueel.

Niet verrassend betoogt hij dat politiewerk meer omvat dan criminaliteitsbestrijding, repressie, opsporing en vervolging. Zonder het belang van ordehandhaving te ontkennen dwingt dit inzicht volgens Germann tot een perspectiefwisseling van *law-oriented* naar *people-oriented* politiewerk (1969: 92). Vooral de professionele houding van politieagenten verdient aandacht, omdat *police brutality* en *police misuse of power* terugkerende punten van zorg zijn. Hetzelfde geldt voor de vaak autoritaire en hiërarchische organisatiestructuur van politiekorpsen die te veel afstand tot burgers schept. Kortom, in reactie op sociale onrust en stijgende criminaliteit is het nodig om de relaties tussen politie en gemeenschappen te versterken. Daarvoor zijn training, visionair leiderschap en veranderingen in zowel organisatiestructuur als -cultuur noodzakelijk.

1.2.2. Een democratisch model of retoriek?

In dezelfde geest kritiseert Angell (1971) het functioneren van de Amerikaanse politie. Geïnspireerd op het klassieke bureaucratiemodel van Max Weber (1864-1920) is de politie van oudsher hiërarchisch georganiseerd, gebruikt ze standaardprocedures, zijn werkzaamheden functioneel opgedeeld naar specialismen en hangt status binnen de organisatie sterk samen met rangen en standen. Hoewel deze structuur, theoretisch althans, heeft geleid tot een stevige, onpersoonlijke, efficiënte en objectief handelende 'overheidsmachine' met rationeel-legaal gezag over burgers, kleven er volgens Angell enkele serieuze bezwaren aan. Bureaucratieën

zijn te weinig flexibel in het leveren van maatwerk aan burgers. Ook komen politieambtenaren op een te grote afstand van de maatschappij te staan. Bovendien zou het 'blauw op straat' een laag arbeidsethos hebben vanwege hun beperkte status binnen de organisatie, terwijl managers te weinig weten wat er in de praktijk speelt.

Als alternatief stelt Angell een 'democratisch model' voor met gedecentraliseerde teams, die vrijheid van handelen hebben, zodat politiefunctionarissen kunnen aansluiten bij de behoeften van lokale gemeenschappen. Een nadruk op *bottom-up* werken en een servicegerichte, proactieve aanpak zijn daarom ook centrale elementen van dit model. Op basis van gedeelde informatie vanuit de wijk moeten lokale politieteams doelen stellen die aansluiten bij het omgaan met, en het oplossen van, problemen. Desgewenst krijgen zij ondersteuning van specialistische collega's. Angell verwacht dat de arbeidsmoraal en professionaliteit van politiefunctionarissen in een democratisch model omhooggaat, omdat zij meer zeggenschap krijgen over hun eigen werkzaamheden. Daarnaast draagt een gedecentraliseerde manier van werken bij aan meer en democratischer invloed van burgers op de politie, waardoor verbindingen worden versterkt en vertrouwen toeneemt.

Barlow en Barlow (1999) karakteriseren bovenstaande als overgang van een 'moderne' (hiërarchische, afstandelijke) politie naar een 'post-moderne' (opener, meer op gemeenschappen georiënteerde) politie. Net als Germann plaatsen zij die overgang in de tweede helft van de jaren zestig als grootschalige protesten en onrusten de politie dwingen zich te heroriënteren. Nog steeds heeft de politie als hoofdtaak om de openbare orde te handhaven, maar dat gebeurt nu via andere, lokaal gerichte, strategieën. Dat wijst op een inherente ambivalentie van het begrip 'community policing', want naast een preventief georiënteerde werkwijze zet de Amerikaanse politie ook in op een harde, repressieve en militaristische aanpak die bekendstaat als *broken windows of zero tolerance policing*. Het predicaat 'postmodern' verwijst dienovereenkomstig naar een fluïde werkelijkheid, waarin volgens Barlow en Barlow community policing vooral wordt gebruikt als retorisch begrip om het imago van de politie op te poetsen (zie ook Seagrave 1996). Niemand kan tegen een meer

‘pro-actieve’ (Famega 2009) politie in verbinding met burgers zijn, maar ondertussen blijven incidenten met politiegeweld en protesten daartegen regelmatig voorkomen.

1.2.3. Paradoxe verklaringen voor de populariteit van community policing

Zoals hierboven aangestipt, is een belangrijke reden voor de populariteit van het begrip community policing in de VS de groeiende zorg over een politie ‘being isolated and distant from the public’ (Cordner 2014: 150). Gespannen relaties tussen de Amerikaanse politie, minderheidsgroepen en andere kwetsbare groepen, zoals daklozen en verslaafden, zijn verre van nieuw. Al decennia terug maakten belangenverenigingen en *civil rights groups* zich sterk voor een democratische hervorming van de politie met als centrale doelen ‘curbing police abuses and restoring police-community relations’ (ibid.: 153). Ondertussen onderging de politie een professionaliseringsslag die deels op wetenschappelijk onderzoek was gebaseerd. Er bleek bijvoorbeeld dat preventief surveilleren in een gesloten auto niet erg effectief is om de veiligheid en het veiligheidsgevoel te vergroten, waardoor de politie de klassieke *foot patrol* herontdekte (Kelling, Pate, Dieckman & Brown 1974). Aldus gaf de politie gehoor aan een grotere betrokkenheid op burgers door haar aanwezigheid, nabijheid en toegankelijkheid te vergroten.

Op dit punt moet worden opgemerkt dat de beschreven veranderingen bij de politie en de drijfveren daarachter niet tot de VS beperkt zijn gebleven. Ook elders in de westerse wereld heeft rond 1960/1970 de roep om verregaande politiehervorming geklonken. Vergelijkbaar met de situatie in de VS verklaart Emsley (2007) de bloei van community policing in Groot-Brittannië vooral door een diepgewortelde onvrede over het politie-apparaat (het volgende hoofdstuk gaat dieper in op de Nederlandse situatie). Deze onvrede kwam volgens hem voort uit een uitdijende middenklasse die steeds beter opgeleid en mondig was, emanciperende minderheidsgroepen die vochten voor hun rechten en een dalende publieke acceptatie van harde, zelfs gewelddadige, confrontaties tussen burgers en autoriteiten. Daarom startte de politie een traject dat bijdroeg aan een betere omgang met de bevolking. Hiermee gaf de Britse politie in een nieuw jasje gestalte aan het oude ideaal

van sir Robert Peel, grondlegger van de moderne Metropolitan police, dat ‘the police are the public and the public are the police’. De politie moest op instemming van burgers kunnen rekenen (*policing by consent*).

Parallel hieraan, en paradoxaal genoeg, is de broken windows-these een krachtige drijfveer geweest achter de opkomst van community policing in met name de VS. Deze these houdt in dat politiefunctionarissen zich op straat zichtbaar moeten richten op overlast, vandalisme en ‘kleine’ (veelvoorkomende) criminaliteit om erger te voorkomen (Kelling & Wilson 1982). Politici die stevig optreden tegen misdaad en ordeverstoringen propageerden, liepen met de metafoor van ‘fixing broken windows’ weg en hebben flink in lokaal georiënteerd repressief politiewerk – zero tolerance policing – geïnvesteerd. Dit beleid wringt met het idee dat lokaal georiënteerd politiewerk moet bijdragen aan positieve relaties met burgers en aan het op langer termijn verbeteren van hun leefomstandigheden (Oliver & Bartgis 1998; Oliver 2000; Cordner 2014). Ondertussen bleven er echter ook andere stemmen klinken die een socialere, preventievere en pragmatischer inrichting van community policing voorstelden: meer op het oplossen van sociaaleconomische problemen en minder op strikte wetshandhaving gericht (Sampson & Groves 1989). Hiermee komen we terug bij de ambivalente betekenis van het begrip community policing.

1.3. Community policing: een wezenlijk betwist begrip

1.3.1. Blijvende ambivalenties

Het is inmiddels duidelijk dat het begrip ‘community policing’ uiteenlopende definities kent en binnen verschillende contexten voor verschillende doeleinden wordt gebruikt (zie ook Skolnick & Bayley 1988; Friedmann 1992; Maguire & Katz 2002; Fridell 2004; Fielding 2005; Brogden & Nijhar 2013). Community policing kan gaan over zowel de vrede bewaren (Jesilow & Parson 2000) als het handhaven van de openbare orde (Kelling & Wilson 1982; Kelling & Coles 1996). Tevens blijft het begrip ‘community’ (gemeenschap) voor meerdere uitleg vatbaar. Gemeenschap verwijst binnen de context van community policing naar sociale interacties tussen verschillende personen

die diverse onderlinge relaties onderhouden binnen een klein en nauw omschreven territorium (een wijk, een buurt), waarvoor een gebiedsgebonden politiefunctaris verantwoordelijk draagt (Bureau of Justice Assistance 1994). Dit idee van gemeenschap veronderstelt niet per se hechte sociale verbanden. Wijken en buurten, zeker in grootstedelijke omgevingen, bestaan meestal uit juist (zeer) losse contacten, een diversiteit aan bevolkingsgroepen en een zekere mate van anonimiteit (Seagrave 1996; Lynes 1996). Bovendien is er lang niet altijd sprake van harde geografische grenzen. Dat geldt zeker voor de digitale wereld waarin *virtual communities* zijn ontstaan (Kappeler & Gaines 2015). Tegenwoordig kan een gemeenschap wereldwijde vertakkingen hebben die het idee van een lokaal verband tussen burgers ver overstijgt. Internet vormt hierbij het verbindende netwerk.

Om toch enige helderheid te scheppen onderscheidt Cordner (1997, 2014) vier theoretische dimensies van community policing:

- een *filosofische of ideologische*: waarde toekennen aan input van burgers, politiewerk dat breder is dan misdaadbestrijding en ordehandhaving, en aansluiten bij de behoefte en bedoeling van burgers;
- een *strategische*: persoonlijk contact tussen politie en burgers, nadruk op preventie en politiewerk binnen een afgebakend geografisch gebied; een *tactische*: het bouwen aan lokale partnerschappen met professionals en probleemgericht werken;
- een *organisatorische*: een minder hiërarchische, decentrale politie, waardering voor behoeften en talenten van politiefunctionarissen, en informatieverzameling en -analyse op lokaal niveau.

Colvin en Goh (2006) hebben deze vier dimensies gebruikt voor een survey onder 430 politiefunctarissen in een stad aan de oostkust van de VS om hun visie op community policing te krijgen. De auteurs passen de kwantitatieve methode van factoranalyse toe om vanuit een groot aantal variabelen een kleiner aantal achterliggende dimensies te destilleren door variabelen te clusteren. Ze onderschrijven de originele componenten van Cordner en voegen toe dat 'autonomie van politiefunctarissen' en het geven van 'steun aan burgers' ook onderdeel zijn van community policing. Maar hoe schijnbaar

overzichtelijk ook, dit soort uitwerkingen lost de inherente ambivalenties waarmee het begrip community policing is omgeven uiteindelijk niet op.

1.3.2. Verschillende visies op de politiefunctie

De ambivalenties die kleven aan community policing, vloeien voort uit verschillende visies op de politiefunctie die weer te maken hebben met discussies over wat een 'goede samenleving' is. Aan de ene kant is community policing gericht op een politie die rekening houdt met de behoeften van burgers. De nadruk ligt dan op het 'moreel-symbolische' element van politiewerk: het gevoel bij burgers dat de politie er voor hen is, onderdeel is van hun gemeenschap en een stevige verdedigingsslijn vormt tussen 'goed en kwaad' (Loader 1997). In de geest van de socioloog Emile Durkheim moet de politie de sociale orde bewaken en een gemeenschappelijke moraal bevorderen via overtuiging en regulering. Aan de andere kant beschikt de politie over het geweldsmonopolie dat terugvoert op Max Webers klassiek hiërarchisch-bureaucratische model waarbinnen de uitoefening van (dreiging met) dwang centraal staat (Bittner 1990). Hierbij is er juist sprake van afstand tussen politie en burgers door een nadruk op openbare ordehandhaving (law and order) en opsporing. Deze beide visies staan binnen community policing met elkaar op gespannen voet (Terpstra 2010a, 2011a; Terpstra & Salet 2020).

Tegen deze achtergrond spreekt Van den Brink (2011) in zijn synthese van een aantal Nederlandse onderzoeken naar gebiedsgebonden politiewerk niet voor niets over het zoeken naar evenwicht tussen empathie tonen en kunnen handhaven. Goed lokaal politiewerk bestaat uit zowel begrip tonen voor de gevoelens van bewoners als grenzen stellen wanneer deze worden overschreden. Beide kwaliteiten op hetzelfde moment beheersen is een professionele kunst die wijkagenten en andere collega's in basisteams moeten ontwikkelen. Daarom hoort er volgens Van den Brink meer aandacht te zijn voor de kunde van lokale politieprofessionals. GGP institutionaliseren is één ding, het concrete optreden van politiefunctarissen, zoals wijkagenten, een ander. Zij moeten immers een balans zien te vinden tussen de relationele component (betrokken zijn op de eigen wijk) en de normatieve component (de openbare orde handhaven) van hun werk.

Concluderend: de wetenschap wordt het niet eens over wat community policing – in Nederland vertaald als gebiedsgebonden politiewerk – precies inhoudt. En in samenhang hiermee weet de politie haar kerntaken ook niet precies af te bakenen (Van Stokkom, Terpstra & Gunther Moor 2010). Community policing blijft een betwist begrip – dat wil zeggen: ‘een begrip met een sterk ideologische lading, wat met zich meebrengt dat de meningen over de inhoud/betekenis van het begrip en de verschijningsvormen ervan sterk van elkaar verschillen door tijd- en contextgebondenheid’ (Dozy 2008: 286; Gallie 1956: 168-175) Daardoor is een neutrale, ondubbelzinnige omschrijving van community policing onmogelijk. Het begrip gaat over waarden die allemaal nastrevenswaardig zijn, maar tevens kunnen conflicteren (Terpstra 2010a). Al vanaf de intrede van wijkgericht politiewerk eind jaren zestig leeft deze discussie, maar voor onze literatuurstudie is het vooral relevant hoe er praktisch invulling aan dit begrip wordt gegeven. Hierbij zullen we laten zien dat aloude twistpunten over de inhoud van community policing steeds weer terugkeren en het debat kleuren.

1.4. Tot slot

Community policing is in de VS van de jaren zestig en zeventig ontstaan als strategie om een meer op de bevolking betrokken politiekorps te creëren. De politie moest op lokaal niveau meer *feeling* krijgen voor de behoeften van verschillende bevolkingsgroepen. De ontwikkeling van het begrip loopt van experimentele ideeën in de eerste fase tot en met de concrete institutionalisering van maatregelen in de jaren tachtig en negentig, en daarna. Het onderliggende doel was om politie en burgers naderbij te brengen, maar onder invloed van de broken windows-these boog community policing ook af richting een harde bestrijding van overlast, verloedering en verpaupering. We merken dus op dat community policing een intrinsiek ambigu begrip is dat onderdeel is van een normatief en ideologisch debat over wat een ‘goede samenleving’ en ‘goed politiewerk’ betekenen.

Deze ambiguïteit zien we ook terug in de internationale wetenschappelijke literatuur over community policing. Het blijkt een wetenschappelijk concept, een filosofie, ideologie, theorie en beleidsterm die binnen uiteenlopende contexten verschillend wordt gebruikt. Met andere woorden: community

policing is een wezenlijk betwist begrip binnen filosofische, criminologische, en sociologische en bestuurskundige discussies. Als gevolg hiervan is het niet mogelijk om een waterdichte definitie te geven. Niettemin – of misschien wel daardoor – blijft community policing wereldwijd een populair begrip. In het vervolg van deze literatuurstudie nemen we de discussies die, afhankelijk van tijd en plaats, vorm en inhoud aan community policing hebben gegeven als constante aan. Zij lopen als een rode draad door het boek en komen telkens aan de oppervlakte.

2

Gebiedsgebonden politiewerk in Nederland

Albert Heijn

Wij hebben nieuwe openingstijden

Maandag	08.00 - 22.00 uur
Dinsdag	08.00 - 22.00 uur
Woensdag	08.00 - 22.00 uur
Donnerdag	08.00 - 22.00 uur
Vrijdag	08.00 - 22.00 uur
Zaterdag	08.00 - 22.00 uur
Zondag	08.00 - 22.00 uur



Hoofdstuk 2

Gebiedsgebonden politiewerk in Nederland

2.1. Inleiding

De Nederlandse politie staat internationaal bekend om haar stevige maatschappelijke verankering. Deze verankering kent een lange geschiedenis, die in de jaren zestig begint. Het doel van dit hoofdstuk is om de geschiedenis van GGP in Nederland op hoofdlijnen te beschrijven en om de maatschappelijke en organisatorische ontwikkelingen die van invloed zijn op GGP te schetsen. We stellen ons eerst de vraag hoe GGP zich heeft ontwikkeld (2.2). Deze vraag beantwoorden we op aan de hand van beleidsdocumenten die grote invloed hebben uitgeoefend op het denken over en vormgeven aan GGP. Daarna komen we aan bij de vraag wat de invloed is van bredere maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen op GGP (2.3).

2.2. De ontwikkeling van GGP

2.2.1. Politie in Verandering (1977)

Wanneer we de Nederlandse politie in ogenschouw nemen, zien we een soortgelijke ontwikkeling als in het buitenland. Tot na de Tweede Wereldoorlog hielden politiefunctionarissen afstand tot de bevolking en legden zich toe op corrigerend optreden na een openbare ordeverstoring. Men werkte sterk incidentgedreven (Cachet & Versteegh 2014). Tegelijk moeten we ons realiseren dat wijkagenten al in de jaren zestig en zeventig op verschillende plaatsen hun intrede deden (Van Caem 2012). Zij vervulden als het ware een ‘voorhoederol [...] in het veranderingsproces waarin de politie verkeerde’ (Meershoek 2012: 124). Ietwat geromantiseerd gesteld: na 1945 bleef Nederland een verzuilde samenleving, waarbij kerken, kranten, politieke partijen en omroepen zorgden voor een gemeenschapsgevoel met een flinke mate van informele sociale controle en sociale cohesie, waardoor de politie weinig in actie hoefde te komen. Burgers letten relatief goed op elkaar, de bevolkingssamenstelling was homogeen, gezag werd meestal aanvaard en de werkdruk van de politie was relatief laag. Criminaliteitsproblemen waren gering en voor de politie beheersbaar (Cachet & Versteegh 2014; Fijnaut 2007).

Deze situatie veranderde medio jaren zestig. Nederlanders werden welvarender en mondig, er traden processen van ontzuiling en individualisering op en het beeld van een gedeelde maatschappelijke orde viel uiteen. Er ontstond sociale onrust en protest. In 1966 toonden televisiebeelden heftige rellen tijdens een rijtoer van de pas getrouwde prinses Beatrix en prins Claus door Amsterdam en hetzelfde jaar nog braken de zogeheten ‘Telegraafrellen’ uit, een grote oproer in het centrum van de hoofdstad. De jaren die volgden, bleven onrustig met regelmatige botsingen tussen de politie en een ‘protestgeneratie’ van provo’s – een anarchistische protestbeweging – en anderen die ook in het revolutiejaar 1968 luidkeels van zich liet horen. Burgemeesters en politie hadden deze oproer niet zien aankomen en slaagden er moeizaam in de orde te herstellen en de vrede te bewaren. Het woord ‘gezagscrisis’ was niet van de lucht, politieke en sociale structuren kraakten. Tevens begonnen criminaliteitscijfers op te lopen (Cachet & Versteegh 2014; Fijnaut 2007).

In dit tijdsgewricht klonk de roep om een ‘aansprekbare politie’ steeds luider en steeg het aantal klachten over politietoedredden. Om aan de behoefte van burgers tegemoet te komen, en vanuit het besef dat politie en samenleving elkaar nodig hadden bij het handhaven van de openbare orde en het oplossen van misdrijven, ontstond ook binnen het korps behoefte aan een andere opstelling. Politieleiders begonnen zich in reactie op alle onlusten te herbezinnen op de eigen organisatie en taakstelling. Daartoe formeerde men de Projectgroep Organisatiestructuren (POS), die de opdracht kreeg om zich te buigen over een herverdeling van de politiesterkte. Kritische leden van het team hielden zich echter niet aan deze opdracht en stelden zich de vraag wat een goede politieorganisatie zou moeten zijn. Die houding riep de nodige bestuurlijke weerstand op, maar hierdoor stond het thema ‘reorganisatie’ plots wel op de agenda. De projectgroep publiceerde in 1977 het rapport ‘Politie in Verandering’, waarin zij stelde dat een politie die enkel ten dienste staat van de overheid,

niet meer aansluit bij wat de samenleving verlangt.⁵ Als alternatief pleitten de auteurs voor een politiefunctie die beter in de samenleving wordt verankerd. Concrete voorstellen waren het doorvoeren van een decentralisatieslag, de vorming van wijkteams, probleemgericht werken en 'kennen en gekend' worden, zodat een stabiele(re) relatie met de bevolking mogelijk zou worden.

Hoewel 'Politie in Verandering' niet meteen enthousiast werd ontvangen en jaren in de la heeft gelegen, constateren Cachet, Van der Torre en Natijne (1998) dat het rapport wezenlijk heeft bijgedragen aan de maatschappelijke integratie van de politie. Een belangrijke stap betrof de concrete invoering van wijkteams begin jaren tachtig (Horn 1989). Organisatorisch betekende dit de opening van kleinschalige politiebureaus met 24-uurs bezetting, het verder uitrollen van aanwezige en aanspreekbare wijkagenten op straat, het stellen van prioriteiten op basis van lokale problemen en het informeren over resultaten aan burgemeesters, officieren van justitie en korpschefs die de 'gezagsdriehoek' over de politie vormden. Hiërarchisch leidinggeven werd aangevuld met beslissingen op basis van lokaal verzamelde informatie (De Vries & Van der Zijl 2001; Punch, Van der Vijver & Zoomer 2002). Er vond door de jaren heen dus een kanteling richting, en heroriëntering op, buurten en wijken plaats. Deels kwam deze kanteling voort uit sociale en politieke druk, deels ook uit bevoegdheid en interne behoefte aan verandering (Van Caem 2012). Langzaamaan ontstond er een Nederlandse variant van het uit de VS overgewaaid concept community policing.

2.2.2. Politie in Ontwikkeling (2005)

In 1993 vond een eerste grote reorganisatie bij de politie plaats. Gemeentelijke korpsen en de Rijkspolitie werden samengevoegd tot 25 regio's en een Korps Landelijke Politiediensten (Fijnaut 2007). Terpstra en Van der Vijver (2005) ontwaren in deze trend een druk tot centralisatie die wordt gevoerd door verschillende bewegingen: stijgende criminaliteit, (on)veiligheid als groeiend sociaal probleem, een punitievere politieke koers en een bedrijfsmatiger stijl van leiding geven. Het effect was volgens hen dat de lokale – voor de bevolking

meest merkbare en zichtbare component – van politiewerk steeds verder naar de achtergrond werd gedrongen. Vanwege de kritiek dat wijkteams zich weer richting een traditionele politieorganisatie ontwikkelden, kregen wijkagenten nieuwe stijl (soms buurtregisseurs genoemd) de verantwoordelijkheid om de veiligheid en leefbaarheid in hun buurt te organiseren in samenwerking met andere organisaties en actieve burgers (Van Caem 2012). De reorganisatie van 1993 ging dus gepaard met een evolutie van wijkteams naar gebiedsgebonden politiewerk (GGP). Vooral het onderhouden van lokale professionele netwerken en het ondersteunen van de zelfredzaamheid van burgers door gebiedsgebonden politiefunctionarissen onderscheidde GGP van traditionele wijkteams en wijkagenten.

Ondertussen voerden politiechefs discussie over de vraag waar het met het gedachtegoed achter POS heen moest. Konden de centrale pijlers van decentralisatie en wijkgericht werken ook in de toekomst blijven staan? Een stroming stond vierkant achter deze pijlers en wilde onverkort aan GGP als leidend beginsel vasthouden, maar er klonken ook tegengeluiden van chefs die aan de wijkpolitie als geografische verschijningsvorm een veel beperktere waarde toekenden. Zij stonden een meer flexibele politie voor om te kunnen inspelen op actuele behoeften en uitdagingen in een internationaler wordende wereld (Boin, Van der Torre & 't Hart 2003). Het antwoord verscheen in de vorm van het visiedocument 'Politie in Ontwikkeling' (2005). Dit visiedocument gaat primair over de plaats die de politie binnen een ingewikkelde internationale netwerksamenleving zou moeten innemen. We lezen over een verknoopte (inter)nationale infrastructuur – een *space of flows* – van mensen, middelen, goederen, informatie en financiën die allemaal moeten worden gecontroleerd. Hiermee wordt politiewerk in belangrijke mate gestuurd door informatie, kennis en samenwerking met (private) anderen.

Tegelijk benadrukken de auteurs dat gebiedsgebonden werken een 'leidend principe' blijft: 'de Nederlandse politie kiest ervoor de politiefunctie dicht bij de burgers te continueren' (Projectgroep

⁵ Enkele jaren later verscheen alsnog het rapport 'Sterkte van de Politie' (Projectgroep Organisatiestructuren 1979) dat echter werd overschaduwd door het roemruchte 'Politie in Verandering'.

Visie op de Politiefunctie 2005: 15). Wel zou de focus van gebiedsgebonden politiewerk enigszins moeten wijzigen. Binnen community policing ligt de aandacht traditioneel op afgebakende geografische gebieden (buurten, wijken) en op het lokale bestuur. Het idee van een *policing of communities* vult dat aan: de noodzaak van politiewerk binnen gemeenschappen die over grenzen heen bestaan. De politie moet breder kijken dan alleen de lokale en fysieke wereld alleen (Projectgroep Visie op de Politiefunctie 2005; Politieacademie 2007). Daarom is het advies om een ‘nodale oriëntatie’ op (digitale) ‘genetwerkte’ verbindingen tussen gemeenschappen in te voeren. In het licht van community policing maakt ‘Politie in Ontwikkeling’ dus vooral attent op de toenemende betekenis van digitale gemeenschappen die geografisch afgebakende buurten en wijken overstijgen en de consequenties daarvan voor politiewerk.

2.2.3. Referentiekader Gebiedsgebonden Politie (2006)

In het referentiekader Gebiedsgebonden politie uit 2006,⁶ dat dit concept nader invult, schrijven Nap en Van Os dat GGP zich moet richten op het opzetten van geografisch lokaal opererende politieteams. Het gaat hen om een ‘fijnmazig georganiseerde politie’ die op basis van systematisch vergaarde informatie, probleemgericht en in samenwerking met partners haar werk doet. Bouwen aan partnerships komt voort uit de positie die GGP inneemt binnen de bredere context van een gemeenschappelijke veiligheidsaanpak, waarbinnen de politie ‘integraal’ moet samenwerken met publieke en private organisaties en instanties. Binnen deze aanpak is er volgens de auteurs ook een belangrijke rol weggelegd voor burgers. De politie verwacht bij hen een gevoel van verantwoordelijkheid en bereidheid om gezamenlijk zorg te dragen voor de eigen veiligheid en kwaliteit van samenleven. Het uitgangspunt van het referentiekader GGP is dus dat veiligheid en leefbaarheid een product zijn van gemeenschappelijk handelen waarbij iedere partner een eigen taak heeft en waarbij de inzet van het politieteam voortdurend in wisselwerking met anderen tot stand komt.

Dit vraagt van de politie geen instrumentele functieopvatting met law and order als doel op zich, maar een open benadering die, naast opsporen, handhaven en noodhulp verlenen, ruimte schept voor signalering en advisering – en in het verlengde hiervan: agendering en adressering. Probleemgericht werken vloeit zodoende voort uit de opzet van het gebiedsgebonden politiewerk. De politie signaleert problemen in de buurt en mobiliseert partners om die op te lossen. Tot op straatniveau kent de politie de ‘normaliteit’ van een wijk, is alert op afwijkingen daarvan en heeft weet van de betekenis van incidenten. Advisering heeft hierbij betrekking op het doorspelen van signalen over veiligheid en leefbaarheid aan andere lokale partijen. Tevens speelt de politie signalen met betrekking tot veiligheid en leefbaarheid door naar verantwoordelijke bestuurders.

GGP is met andere woorden sterk verankerd in de gemeenschap en kan vanuit die positie ook herkenbaar maatwerk leveren samen met veiligheidspartners. De politie werkt als het ware ‘van buiten naar binnen’, via een cyclisch proces van signalering, het omzetten van informatie naar een probleemanalyse en een oorzaakgerichte aanpak in samenspraak met veiligheidspartners. Zo wil de politie aan de ‘voorkant’ van een probleem komen, preventief te werk gaan en incidenten voorkomen, al bestaan er in de praktijk obstakels met betrekking tot bijvoorbeeld interorganisatorische samenwerking, cultuurverschillen, wetgevingskaders en informatie-uitwisseling (Terpstra 2012). De complexiteit van probleemgerichte samenwerking vereist een grote mate van deskundigheid van politiefunctionarissen – in het bijzonder wijkagenten – op straat. Zij beoordelen immers een situatie en proberen, samen met derden, de gewenste handelingsalternatieven voor de aanpak van specifieke problematiek binnen hun eigen gebied te bepalen (Terpstra 2008a; Terpstra & Evers 2019).

Een centraal uitgangspunt van GGP is dan ook dat maatschappelijke integratie van de politie de basis vormt voor ‘horizontale legitimering’: het vertrouwen van burgers en andere partners dat de politie

⁶ Hierop voortbouwend zijn in 2008 en 2011 twee publicaties verschenen over nieuwe ontwikkelingen en inzichten op het gebied van gebiedsgebonden politie. Het gaat respectievelijk om een eerste operationalisering van GGP (samenwerking met partners en probleemgericht werken; Van Os 2008) en om een uitwerking hiervan (politie en burgers, wijkagenten, leiderschap en het Veiligheidshuis; Van Os & Gooren 2011).

‘het juiste doet’ op lokaal niveau. Daarnaast moet GGP bijdragen aan de ‘verticale legitimering’ van politiewerk: het perspectief dat wordt gehanteerd door politiek en bestuur, de landelijke media en de publieke opinie. Het gaat hier om de (meetbare) effecten van gezagvol politieoptreden (Straver, Ulrich & Duijneveldt 2010). Deze twee uitgangspunten veronderstellen sturing op hoofdlijnen en beleidsruimte (maatwerk) op lokaal niveau – een punt dat (extra) onder spanning kwam te staan door de komst van een nationaal (centraal) georganiseerde politie. We gaan hier in de volgende subparagraaf nader op in.

2.2.4. Robuuste basisteams binnen de Nationale Politie (2013)

Na de grote reorganisatie van de politie in 1993 ontspon zich in het nieuwe millennium opnieuw een debat over de organisatie van het Nederlandse politiebestedel. Door toenemende grensoverschrijdende criminaliteit, ‘9/11’ en andere terroristische aanslagen, problemen met ICT, haperende samenwerking tussen de regio’s en politiek-bestuurlijke druk op achterblijvende (opsporings)prestaties won de opvatting dat de politie centraal georganiseerd moest gaan worden aan kracht. In dit verband schrijven Cachet en Marks (2009) beeldend over ‘een dans’ tussen nationaal sturen en lokaal presenteren. Het realisatieplan van de nationale politie laat er geen twijfel over bestaan dat de nationalisatie van de politie in 2013 gepaard moet gaan met een blijvende lokale verankering. De politie gaat werken met zogeheten ‘robuuste basisteams’ waarbinnen er per regionale eenheid minstens één wijkagent werkzaam is per vijfduizend inwoners. Ook moeten leidinggevendenden dicht op de operatie zitten, zodat zij weten wat er op lokaal niveau speelt. Het principe van een ‘oog- en oorfunctie’ blijft bestaan, inclusief een intensieve samenwerking met burgers, bedrijven en andere instellingen (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012).

Toch gaat binnen de politie al snel het gesprek over GGP als ‘basis’ of als ‘sluitstuk’ in de context van een nationaal georganiseerd bestel (Gooren, Van Os & Rookhuyzen 2013). Wat knelt, zijn een te grote mate van specialisering (handhaving, noodhulp, opsporing, intake en service) die te veel is verkokerd binnen grote basisteams, spanningen over wie nu de prioriteiten stelt (het nationale niveau of het wijkniveau?) en een wiebelige balans

tussen de eerdergenoemde horizontale en verticale dimensie van GGP (legitimering van politiewerk richting de samenleving of richting het bestuur?). Critici maken zich zorgen dat ‘het systeem’ te veel leidend is geworden ten koste van wat er ‘buiten’ in de wijk gebeurt. Korte lijnen tussen organisatie-niveaus staan onder druk, sommige politiefunctionarissen zijn gedemotiveerd geraakt, er worden hoge eisen aan de leiding gesteld en actiegericht ‘aanpakken en doorpakken’ om burgers te helpen is op punten voor verbetering vatbaar. Kortom, de vorming van een Nationale Politie heeft het fundament van lokaal ingebedde basisteams behoorlijk opgeschud. Gooren et al. (2013) spreken zelfs over ‘een breuk’ die hersteld moet worden door steviger in te zetten op ‘contextgedreven werken’: de leefwereld van bewoners in een buurt of wijk moet het uitgangspunt blijven om het publieke vertrouwen in de politie, haar legitimiteit en haar informatiepositie te bevorderen.

2.2.5. Podium voor Goed Politiewerk (2018)

In reactie op de hierboven beschreven problemen die zijn ontstaan voor wijkteams binnen de context van de Nationale Politie (zie ook het werk van Terpstra, Duijneveldt, Eikenaar, Havinga & Van Stokkom 2016) ontstond het beleidsdocument ‘Podium voor goed politiewerk’. Deze ontwikkelagenda voor GGP werd in 2018 uitgebracht (Politie 2018). Anders dan de eerder besproken beleidsstukken gaat het hier minder over het uitwerken van wat GGP is en meer over welke uitdagingen er op de politie af komen. Het document bestaat uit twee onderdelen die richting willen geven aan de toekomst van lokaal georiënteerd politiewerk. Ten eerste zijn er externe ontwikkelopgaven. Het zal inmiddels duidelijk zijn dat de politie het werk in de wijk en op het web beter wil gaan integreren. Daarop sluit aan dat de politie te maken heeft met de wereld in de wijk. Mondiaal is lokaal geworden. Gebeurtenissen in het buitenland kunnen directe gevolgen hebben voor bijvoorbeeld spanningen tussen bevolkingsgroepen en de politie moet hier adequaat op in kunnen spelen. Tevens zet de politie nadrukkelijk in op een integrale aanpak van problemen in een wijk, ‘ondermijning’ (georganiseerde criminaliteit) meer in het bijzonder, via een samenwerking met ondernemers, douane, belastingdienst, gemeentelijke diensten en andere partijen. En ook voor burgers moet de politie dichtbij blijven en aanspreekbaar zijn via diverse kanalen. Denk

behalve aan traditionele politiebureaus, aan mobiele bureaus, sociale media en spreekuren in buurthuizen of bibliotheken.

Ten tweede bestaan er interne ontwikkelopgaven. Basisteams en teamchefs moeten beter in positie worden gebracht als spil tussen de nationaal georganiseerde politie en buurtbewoners. Meer lokaal maatwerk en eigen financiële armslag zijn nodig binnen het nationale politiestel. Centralisering en nationalisering van de politie hebben niet alleen bijgedragen aan meer afstand tot burgers, maar ook tot meer afstand tussen collega's. Waar mogelijk moeten kleinere en herkenbaardere clusters binnen basisteams worden georganiseerd, zodat er meer interne en externe verbindingen ontstaan. Deze beweging is ook bedoeld om het samenspel tussen afdelingen binnen basisteams – onder meer de noodhulp, wijkagenten, opsporing, informatie-huishouding en bedrijfsvoering – te versterken. In dit kader is 'vernieuwend werken' nodig om bij de dynamiek van de lokale, nationale, globale en digitale omgeving te kunnen blijven aansluiten. Een nadruk op vakmanschap en talentontwikkeling in combinatie met de mogelijkheden van nieuwe technologieën, waaronder sociale media, zijn speerpunten. Als de genoemde interne ontwikkelopgaven op orde zijn, is de verwachting dat de externe ontwikkelopgaven beter gerealiseerd zullen worden.

2.3. Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

In de wetenschappelijke literatuur kunnen we enkele maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen identificeren die implicaties hebben voor GGP. Verschillende hiervan zijn in het eerste deel van dit hoofdstuk aangestipt. In wat volgt, staan we iets langer stil bij centrale ontwikkelingen. We beginnen met maatschappelijke ontwikkelingen – veiligheid als groot thema, voortschrijdende digitalisering, terrorisme, sociale spanningen en ondermijning – die verbonden zijn met en doorwerken op politiek-bestuurlijke ontwikkelingen: een toenemend belang van integrale samenwerking, een punitiever discours, bedrijfsmatig denken en een voortschrijdende centralisering van de politieorganisatie.

2.3.1. Veiligheid als maatschappelijk probleem

Vanaf de millenniumwisseling is het veiligheids-thema hoog op de maatschappelijke en politieke

agenda komen te staan. Boutellier (2002) muntte zelfs de term 'veiligheidsutopie' in zijn analyses van een liberale samenleving die tegelijk maximale vrijheid en maximale bescherming nastreeft. Burgers stellen hoge eisen aan de overheid en dat legt veel druk op de politie. Deze ontwikkeling heeft niet alleen te maken met tastbare vormen van criminaliteit en terreur. Veiligheid is immers meer dan een objectief gegeven. Het is ook emotie. Gevoelens van onveiligheid in de samenleving blijken meestal nauwer samen te hangen met collectieve zorgen en sentimenten dan met angst voor persoonlijk slachtofferschap (Spithoven 2017). Deze zorgen en sentimenten houden verband met onder andere individualisering, globalisering en digitalisering: abstracte processen die eraan bijdragen dat de samenleving in normatieve zin diffuser wordt (Boutellier 2005). We staan hier iets langer bij stil.

Individualisering heeft betrekking op het zelfstandiger en mondigere worden van burgers. Daardoor bezitten politiefunctionarissen niet als vanzelfsprekend gezag. Ook werken zij vaak binnen wijken waar sociale cohesie niet vanzelfsprekend is. Ondertussen verwachten burgers dat de overheid oplossingen en garanties biedt voor allerlei lokale leefbaarheids- en veiligheidsproblemen. GGP kan worden gezien als een reactie door politiewerk lokaal te organiseren om beter tegemoet te komen aan de behoeften van de bevolking. Door dicht bij hun leefomgeving te werken moeten wijkagenten en hun collega's problemen van burgers snel op het spoor komen en samen met hen oplossen. Zichtbare aanwezigheid op straat maakt tevens dat de politie aanspreekbaar en toegankelijk is voor burgers, wat een positief effect heeft op hun veiligheidsgevoel (Lakerveld, Gussen, Stoutjesdijk, Tönis & Zoete 2017).

Voorts gaat globalisering – en daarmee nauw verbonden: digitalisering – over een samenleving die in toenemende mate is verbonden en verknoopt door het wegvallen van fysieke nationale grenzen. De opkomst van het internet en van sociale media is hier nauw mee verbonden. Deze ontwikkelingen maken dat burgers constant met elkaar in contact staan, maar zorgen er ook voor dat de politie op lokaal niveau rekening moet houden met spanningen en conflicten die gemakkelijk landsgrenzen oversteken. Burgers maken met hun *smartphones*

ook gemakkelijk opnamen van politieoptreden die zich razendsnel over de aardbol kunnen verspreiden (Trottier 2012; Lakerveld et al. 2017). Tezamen zorgen individualisering, globalisering en digitalisering ervoor dat de wereld onvoorspelbaarder en onzekerder is geworden. Binnen deze context vinden burgers in de politie, als kerninstitutie van de overheid, een symbolisch baken van orde en rust (Eysink Smeets & Baars 2016). Vandaar dat het maatschappelijke vertrouwen in de Nederlandse politie navenant hoog is.

2.3.2. De opkomst van digitale informatietechnologie

Binnen het kader van GGP in verbinding met ‘wijk en web’ – een geprioriteerde lijn binnen de strategische onderzoeksagenda (2019-20222) van de politie – gaan we nog wat dieper in op de opkomst van digitale informatietechnologie. Nederland loopt wereldwijd voorop in het gebruik van dit soort technologie. Tegenwoordig heeft bijna iedereen toegang tot internet. Zoals gezegd, is vooral het snel gestegen gebruik van sociale media opvallend (zie hoofdstuk 7 voor een samenvatting van de literatuur op dit punt). Dat blijft overigens niet zonder problemen. Hoewel tekstjes en beeldmateriaal die digitaal de ronde doen gebeurtenissen kunnen verhelderen, bestaat het risico ook dat zij deze gebeurtenissen juist vertekenen. Influencers en vloggers kunnen de politie veel werk bezorgen als zij negatieve informatiestromen op gang brengen. Tevens spelen er ethische discussies over privacy en de bescherming van persoonsgegevens die zowel de politie als burgers raken (Lakerveld et al. 2017). Het debat over deze kwesties is nog lang niet uitgewoed.

Een andere keerzijde van sociale media en van internet meer in het algemeen bestaat uit online pesten, sexting, dreigtweets, identiteitsfraude en andere vormen van *cybercrime*. Boutellier spreekt over een ‘digitale illegaliteit’ in ‘een nog weinig gereguleerde werkelijkheid, waarin nieuwe wetten gelden, of beter gezegd nog gevonden moeten worden’ (2019: 20). Ook de politie worstelt hiermee. Het tegengaan van digitale criminaliteit vergt duidelijk andere competenties dan in de fysieke wereld nodig zijn. *Predictive policing*, het gebruik van *Big Data*, *artificial intelligence*

en statistische voorspellingen, kan voor politiewerk resultaat opleveren, maar is niet per definitie een objectief en betrouwbaar instrument (Waardenburg, Sergeeva & Huysman 2020). Daarnaast zijn binnen het korps ‘digitaal wijkagenten’ actief die zich bezighouden met online monitoring en rechercheren. Hoewel er weinig twijfel is over nut en noodzaak van deze functionarissen, blijft er veel discussie over hun precieze takenpakket en de vraag of zij slechts het internet als wijk zouden moeten hebben.⁷ Gaat dat niet te veel ten koste van de fysieke aanwezigheid van de politie? Kortom, er ligt nog een heel onderzoeksterrein bloot.

2.3.3. De opkomst van ondermijning

Een volgende ontwikkeling die invloed heeft op GGP, is het *buzz*-woord ondermijning binnen de Nederlandse politiek en het veiligheidsbeleid. De politie waarschuwt vanaf 2005 voor een verregaande, maar verborgen vermenging tussen boven- en onderwereld die de hele samenleving raakt en de democratische rechtsstaat ondermijnt (Projectgroep Visie op de Politiefunctie 2005). Vanaf 2017 krijgt dit begrip echt vleugels door het boek *De Achterkant van Nederland* van Tops en Tromp, waardoor er veel maatschappelijke en politiek-bestuurlijke debat over het thema ‘ondermijning’ ontstaat. In de discussie die volgt, valt op dat ondermijning een veelomvattend begrip is voor allerlei ongewenste en verstorende gedragingen die verder gaan dan georganiseerde misdaad. Ook radicaal en ander subversief gedrag dat de democratische rechtsstaat ondermijnt, kan onder dit begrip worden geschaard (Boutellier, Van Steden, Eski & Boelens 2020). De term valt dus nauwelijks te definiëren.

Toch blijft ondermijning een *hot issue*. Er bestaat bij bestuurders en politiemensen grote zorg dat georganiseerde criminaliteit – als we ondermijning daartoe beperken – welig kan tieren wanneer er in wijken niet afdoende sociale samenhang is om allerlei illegale activiteiten te signaleren en te bestrijden. Scheuren ontstaan als burgers niets tegen ondermijnende *hidden-impact crimes* durven, willen of kunnen doen. Op dat moment zou de aanwezigheid van wijkagenten, stevig politieoptreden en opsporing moeten bijdragen aan

⁷ Onderzoek naar de digitaal wijkagent van Jos Leenen (I&O), 9 september 2020.

het ‘terugveroveren’ van de straat en het stutten van sociale verbanden – dit standpunt voert overigens al ver terug op werk van Wiebrens (2004) en Zoomer (2006). In het verlengde hiervan bepleit Van der Torre (2011: 9) al langere tijd een ‘stevige en nuchtere’ houding: ‘De politie [dient] veel tijd en energie te richten op basiselementen van het gebiedsgebonden politiewerk. Het betreft, kort door de bocht, “boeven vangen” en het creëren van situationeel overwicht, zodat agenten orde op zaken stellen bij allerhande incidenten en ordeverstoringen.’ Een te softe invulling van GGP is in deze optiek ongewenst.

Desondanks klinkt er aanzwellende kritiek op het feit dat politie, justitie en de overheid in de ban van ondermijning zijn geraakt. Afgezien van het feit dat het een zeer ambigu begrip blijft, kunnen ook de aard en omvang van problemen nauwelijks worden achterhaald (Salet, Terpstra & De Jong 2020). Ondermijning is in grote mate een *buzz*-woord op beleidsniveau, maar blijkt onbruikbaar voor wetgeving en voor concreet aanpakken op de werkvloer. Hoewel georganiseerde criminaliteit een urgent probleem blijft dat zeker ook op lokaal niveau aangepakt moet worden, is het onverstandig bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van de politie en haar partners zonder meer uit te breiden. Een slecht doordachte ondermijningsaanpak kan de democratische rechtsstaat zelf gaan ondermijnen (Boutellier et al. 2020; Salet et al. 2020). GGP heeft kortom baat bij een heldere analyse van het betreffende criminaliteitsprobleem, zodat er een minder heterogene en daardoor hopelijk effectievere aanpak kan ontstaan.

2.3.4. Angst voor terrorisme

De terroristische aanslagen in New York op 11 september 2001 hebben het veiligheidsdomein drastisch veranderd. Politieorganisaties, zowel in Noord-Amerika als daarbuiten, hebben sindsdien de focus meer gelegd op binnenlandse veiligheid en contraterrore. Deze aanpak kan langdurig wantrouwen vanuit de bevolking en zelfs openlijke vijandigheden tot gevolg hebben (Brown 2007). Hoewel sommige politici en bestuurders gebiedsgebonden politiewerk een ‘te softe’ aanpak vinden in de strijd tegen terrorisme, stelt Murray (2005) dat het betrekken van burgers en gemeenschappen uiteindelijk het effectiefst zal zijn. Alleen door het aangaan van duurzame relaties met verschillende

bevolkingsgroepen kan de politie haar informatiepositie verbeteren en investeren in de veerkracht van wijken, waardoor terreur mogelijk kan worden voorkomen (zie ook Lyons 2002; Stohl 2008; Stuart 2015; Schanzer, Kurzman, Toliver & Miller 2016; Weine, Younis & Polutnik 2017). Voor langdurig effectief politiewerk dat gewelddadige radicalisering opspoort en tegengaat, is dus een zorgvuldige selectie van contactpersonen noodzakelijk (Klaussen 2009; Dunn, Atie, Kennedy, Ali, O’Reilly & Rogerson 2016). Bovendien vergen radicalisering en terrorisme een coherente preventieve benadering die onderliggende maatschappelijke oorzaken van extremisme blootlegt en aanpakt (Lee 2010; OSCE 2014; Weine et al. 2017).

Volgens Van Buuren en De Graaff (2014) zijn wijkagenten, samen met jongerenwerkers, onderwijzers en hulpverleners binnen deze op gemeenschappen afgestemde benaderingen de beste terreurbestrijders door alle informatie die hun ter ore komt. Zij kunnen de meeste invloed uitoefenen op mensen, vaak adolescenten, die dreigen te ontsporen. Een Campbell systematic review wijst er echter op dat deze veronderstelling niet hard te maken valt (Mazerolle, Eggins, Cherney, Hine, Higginson & Belton 2020). Wetenschappers analyseerden 2273 potentiële studies waarvan er slechts één aan hoge wetenschappelijke kwaliteitscriteria voldeed. Het ging om een quasi-experimentele evaluatie van een interventie in de VS die bestond uit onderwijs, het versterken van netwerken en multiculturele activiteiten binnen lokale moslimgemeenschappen. De politie heeft een belangrijke rol in dit project gespeeld, waarbij het ging om het voorkomen van rekrutering en gewelddadig extremisme onder adolescenten. Vanwege de beperktheid van deze ene studie keken de auteurs ook naar andere kleine onderzoeken die niet voldeden aan de opgestelde kwaliteitscriteria. Alles afwegend trekken Mazerolle en collega’s de conclusie dat ‘there is currently insufficient evidence to establish whether police programmes aimed at countering violent extremism by promoting community connectedness are effective’ (2020: 4). Zij geven aan dat er wereldwijd weliswaar veel anti-radicaliseringsprogramma’s worden geïmplementeerd, maar dat robuuste evaluaties ontbreken. De claim dat GGP effectieve preventie biedt tegen extremisme kan dus niet worden geverifieerd.

2.3.5. Spanningen in de samenleving

De angst voor extremisme, terrorisme en aanslagen doet zich voor tegen de achtergrond van polarisatie en oplopende sociale spanningen in de samenleving (Lakerveld et al. 2017; Boutellier 2019). Deze spanningen zijn legio: discussies over Zwarte Piet, racisme, discriminatie, bedreigingen (via sociale media) op scholen of in wijken, incidenten met personen die verward gedrag vertonen, de komst van vluchtelingen en migranten naar Nederland, enzovoort. Vooral tegenstellingen die gaan over religie, cultuur en identiteit kunnen tot regelrechte vijandschap leiden. ‘Superdiverse’ stadswijken die in meerderheid uit minderheden bestaan, kunnen heel verrijkend zijn door de grote pluriformiteit aan bewoners, maar het is ook mogelijk dat de vlam er in de pan slaat (vgl. Vertovec 2007). GGP moet door verbinding met burgers voor vrede en stabiliteit zorgen. In een zo diverse samenleving is het dicht bij de burger staan extra belangrijk geworden.

Een onderliggende oorzaak van geconstateerde spanningen zijn dieper wordende scheidslijnen in de samenleving die samenhangen met sociaaleconomische status, opleidingsniveau, levens- overtuigingen, etniciteit, generatieverschillen (demografie), geografie (stad en platteland of verschillen binnen steden) en *lifestyle* (De Voogd 2013).⁸ Dergelijke sociale scheidslijnen hebben altijd al bestaan, maar als deze zich verdiepen tot onoverbrugbare tegenstellingen, komt de maatschappelijke stabiliteit in gevaar. In dit opzicht kan etnisch profileren door de politie, maar ook door de Douane of de Belastingdienst, op veel aandacht rekenen. Als groepen burgers zich systematisch buitengesloten voelen, komt dit hun contact met de politie zeker niet ten goede (Çankaya 2012). Profileringstechnieken, die zich mogelijk verdiepen

door de opkomst van digitale technologieën, kunnen specifiek gaan wringen met uitgangspunten van procedurele rechtvaardigheid: een overheid die burgers respectvol en gelijk behandelt, eerlijke beslissingen neemt en hierover transparantie betracht (Tyler 1990).⁹

2.3.6. Een toenemend belang van integrale samenwerking

Reeds in 1985 bracht het ministerie van Justitie de nota ‘Samenleving en criminaliteit’ uit waarin criminaliteitspreventie als een zaak van de hele samenleving, en niet alleen van politie en justitie, werd geïntroduceerd. Deze notitie legde de bodem onder de invoering van een ‘integrale’ aanpak van veiligheid begin jaren negentig (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1993; Jackson & Ter Voert 1999).¹⁰ Gemeenten gingen bestuurlijke regie voeren op een brede aanpak van lokale criminaliteit en overlast, zodat achterliggende oorzaken konden worden achterhaald en passende maatregelen in samenhang konden worden genomen. Omdat de capaciteit van politie en justitie nooit voldoende is om alle problemen aan te pakken, moest er meer proactief met lokale en regionale partners worden samengewerkt.

Deze aandacht voor probleemgericht werken in partnerschap is een fundamenteel uitgangspunt voor de Nederlandse invulling van gebiedsgebonden politiewerk (Van Os & Langhout 1995). In haar analyse van interorganisatorische samenwerking tussen de politie en haar partners concludeert Dozy echter dat deze ‘volvoetangels en klemmen’ (2012: 33) zit. Dat heeft deels te maken met factoren die inherent zijn aan partnerschappen, samenwerkingsverbanden, ketens en netwerken. Struikelblokken zijn botsende belangen, conflicterende waarden en doelen en het ontbreken van

⁸ Naast het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid diverse essays en studies over nieuwe sociale scheidslijnen in de samenleving uitgebracht.

⁹ De theorie van procedurele rechtvaardigheid stelt dat wanneer burgers zich eerlijk, respectvol, gelijk en onbevooroordeeld behandeld voelen, dit positieve invloed heeft op hun vertrouwen in het gezag van de politie. Burgers zullen politieoptreden, zelfs als zij bijvoorbeeld een bekeuring krijgen, vrijwillig aanvaarden. Procedurele rechtvaardigheid is een cruciaal fundament onder de democratische rechtsstaat. We zullen nog vaker op deze theorie terugkomen als van belang voor GGP.

¹⁰ In de Engelstalige literatuur spreekt men over *community safety partnerships*. Een onderdeel van GGP is dat de politie andere partijen, zoals handhavers of beveiligers, stimuleert om ook hun verantwoordelijkheid te nemen voor lokale veiligheid en leefbaarheid. Termen die dan vallen, zijn *third-party policing* (Buerger & Mazerolle 1998), *plural policing* (Johnston 2003), *nexus policing* (Shearing 2008) en *nodal policing* (Van Steden, Wood, Shearing & Boutellier 2016). In een bredere verband gaat het om lokale veiligheidsnetwerken, waarbij gemeenten, scholen, zorgverleners, hulpverleners, het jeugdwerk, woningbouwverenigingen en andere organisaties betrokken zijn. Zie Terpstra (2010b), Terpstra en Kouwenhoven (2004) en Boutellier, Van Steden, Bakker, Mein en Roeleveld (2011) voor overzichten van deze onderwerpen.

een centraal machtscentrum dat knopen kan doorhakken (vgl. Thacher 2001). Ook werpt de politiecultuur drempels op: politiewerk vereist bepaalde kennis en kunde die niet makkelijk met anderen kan worden gedeeld. En deels wegen omgevingsfactoren mee: als een politiek-bestuurlijke omgeving weinig eisen aan netwerken stelt, komt er van samenwerking waarschijnlijk weinig terecht, terwijl te veel eisen spanningen en conflicten aanwakken (Dozy 2012).

Hiermee is niet gezegd dat samenwerking tussen de politie en andere professionals constant vastloopt. Wel blijkt die samenwerking in de praktijk regelmatig lastig te realiseren en te continueren. Dat blijkt bijvoorbeeld uit discussies over de samenwerking tussen de politie en het zorgdomein (Van Steden 2020). Onder invloed van bezuinigingen en decentralisaties in de zorg heeft de politie steeds vaker te maken met (verwarde) kwetsbare personen die voor openbare-ordeproblemen zorgen. Het samen optrekken van politiefunctionarissen en partners die zorg en hulp bieden, is echter niet vanzelfsprekend.

2.3.7. Een punitiever politiek discours

Na de opkomst en moord op Pim Fortuyn (2002) en de moord op Theo van Gogh (2004) kwam er in Nederland een strikter en punitiever politiek discours op onder druk van in die tijd stijgende geregistreerde criminaliteitscijfers en onveiligheidsgevoelens. Daarmee ontstond er een breuk met het liberale en ‘gedogende’ strafklimaat waar Nederland internationaal om bekendstond (Pakes 2005; Punch, Hoogenboom & Williamson 2005). De gevangenispopulatie groeide (maar daalde later ook weer) en de politie kreeg ruimere bevoegdheden tot bijvoorbeeld (preventief) fouilleren, controle van voertuigen, het verzamelen van *intelligence* en koppelingen van databestanden (Schuilenburg & Van Swaaningen 2013; Nieuwbeerta 2018). In combinatie zette de politie steviger in op *high-impact crimes*, zoals inbraken, overvallen en geweldsmisdrijven. Law and order werd een politieke topprioriteit.

We kunnen dus concluderen dat over de jaren negentig en tweeduizend ‘de ziel’ van de Nederlandse politie veranderde door meer nadruk op criminaliteitsbestrijding in combinatie met bedrijfsmatig denken en sluipende centralisatie-

processen (Das, Huberts & Van Steden 2007; zie meer details hieronder). In termen van de politie zelf: het werk moest lokaal efficiënter en effectiever worden georganiseerd met een probleemgerichte aanpak van *hot crimes*, *hot spots*, *hot shots* en *hot groups* (Versteegh, Van der Plas & Nieuwstraten 2010, 2012). Inmiddels dalen criminaliteitscijfers alweer enige tijd, maar is er wellicht een verschuiving gaande van offline naar online misdrijven (cybercrime) die grotendeels onzichtbaar blijven in de statistieken (Boutellier 2019). Dit stelt weer nieuwe eisen aan de invulling van GGP.

2.3.8. De invoering van bedrijfsmatig denken

Vanaf de jaren negentig is gekozen voor een meer prestatiegerichte sturing van de politie. Deze politieke keuze hangt ook samen met de invoering van New Public Management-denken, waarin de overheid *should be run like a business*. Het gevolg is een toegenomen organisatorische nadruk op meetbare doelen, prestaties, efficiency en effectiviteit die invloed hebben op het functioneren van GGP (Terpstra 2011b). Hieruit voortvloeiend zijn er discussies ontstaan over meetbare ‘kern-taken’, want wat zou de politie wel en juist niet moeten doen? (Van Stokkom et al. 2010). Op basis van een secundaire bronnenanalyse stellen Hoogenboezem en Hoogenboezem (2005) dat prestatiesturing vooral na de opkomst van Pim Fortuyn in een stroomversnelling is geraakt. Dit gebeurde vanuit zijn kritiek op een ‘onderpresterende welvaartsstaat’. In reactie hierop werd een *business plan* voor de politie opgesteld waarin bijvoorbeeld te behalen aantallen arrestaties en strafzaken stonden vermeld. Prestatiecontracten en bonnenquota’s moesten voor meer transparantie en ‘productie’ gaan zorgen.

Hoogenboezem en Hoogenboezem kritiseren deze instrumentalistische benadering van politiewerk vanwege te hoge beleidsverwachtingen en te weinig aandacht voor de professionele autonomie van politiefunctionarissen. Gestandaardiseerde *top-down* prestatieingen en controlemechanismen blijken moeilijk te rijmen met de complexiteit van lokaal politiewerk. Terpstra en Trommel (2009) hebben een documentenstudie verricht, interviews gehouden met politiechefs en kwantitatieve data gebruikt om de effecten van een Nederlandse *managerial police* vast te stellen. Hun conclusie luidt dat prestatiesturing niet

aantoonbaar heeft bijgedragen aan een toename van lokaal vertrouwen in politie – eerder het tegendeel. De politie moet in haar omgang met burgers rekening houden met uiteenlopende waarden, waaronder eerlijkheid en rechtvaardigheid, die botsen met een te grote nadruk op effectiviteit en efficiency (Terpstra 2010a). GGP is te veelzijdig en complex om in top-down indicatoren te kunnen vangen.

2.3.9. Centralisatie van de politie

Op 1 januari 2013 trad de Politiewet 2012 in werking. De oprichting van de Nationale Politie in 2012 kwam niet zomaar uit de lucht vallen. Er was sprake van ‘een sluipende centralisatie, een steeds sterkere tendens tot nationale sturing vanuit de politieministeries en de landelijke politiek’ (Schaap & Terpstra 2018: 70). Dit proces was ingezet met de regionalisering van de gemeentelijke korpsen en de invoering van prestatiecontracten in de jaren negentig. Meer integratie in de bedrijfsvoering en interne informatie-uitwisseling waren gewenst vanwege een te grote organisatorische fragmentatie binnen de politie. Bovendien moest het ‘democratisch gat’ (ibid.: 57) dat met de politiewet van 1993 was ontstaan, worden gedicht. Dat tekort bestond eruit dat burgemeesters, belast met de openbare orde en veiligheid in hun gemeenten, niet gekozen waren (en nog steeds niet zijn) en de afstand tussen politie en gemeenteraden groot was. De oplossing bestond erin om de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties landelijk meer zeggenschap over de politie te geven. Tegelijk bleef er met de invoering van de basisteams continuïteit in de waardering voor GGP bestaan: ‘De politie moet goed geworteld zijn in de plaatselijke gemeenschap en in staat zijn de lokale prioriteiten uit te voeren’ (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012: 5). Toch ontstonden er spanningen tussen GGP en een nationaal georganiseerde politie, omdat de afstand tussen de landelijke politiek en wat er op lokaal politieniveau gebeurt, groot bleef.

Deze spanningen hebben gevolgen voor GGP. Landman (2017) waarschuwt zelfs voor gevoelens van ‘vervreemding’ bij politiefunctionarissen op de werkvloer die zich niet voldoende betrokken voelen bij allerlei landelijke prioriteiten die aan gewicht wonnen en organisatorische veranderingen die daarmee gepaard gingen. Hierdoor

treedt automatisch het risico van ‘verwaarlozing’ op: werknemers willen geen verantwoordelijkheid meer nemen, voelen zich bekneld in bureaucratistische procedures en lopen tegen een te sterke knip tussen beleid en uitvoering aan. Tevens spreken Terpstra, Fyfe en Salet (2019) over een ‘abstracte’ – of ‘anonieme’ – politie. Door schaalvergroting en uitdijende basisteams kennen lokale politiefunctionarissen elkaar niet meer en dat is funest voor het straatwerk waarin deze behoefte sterk aanwezig is. Daarnaast is het mogelijk dat er een te grote afstand tussen bevolking en politie ontstaat, omdat nationale prioriteiten lokale behoeften gaan overstemmen (Landman 2017; Terpstra et al. 2019). Deze ontwikkelingen raken de identiteit van GGP – een gedecentraliseerde, probleemgerichte en dicht bij burgers opererende politie – in het hart. We komen hier in hoofdstuk 4 op terug.

2.4. Tot slot

In 1977 legde het rapport ‘Politie in Verandering’ het fundament voor GGP. De politie moest maatschappelijk integreren door de invoering van wijkteams en wijkagenten. Hoewel de politie een lokale oriëntatie en inbedding bleef behouden, drong het korps met het rapport ‘Politie in Ontwikkeling’ (2005) aan op een zogeheten ‘nodale oriëntatie’, een oriëntatie op infrastructurele stromen die ook de digitale wereld in het vizier nam. Tot slot heeft de Nederlandse politie een proces richting centralisatie doorgemaakt met de vorming van een Nationale Politie in 2013 als eindstation.

Deze geschiedenis van GGP is vervlochten met allerlei maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. Onder invloed hiervan heeft GGP de afgelopen ruim veertig jaar de nodige veranderingen ondergaan. We bespraken centrale maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen: veiligheid als groot thema, voortschrijdende digitalisering, terrorisme, sociale spanningen, ondermijning, integrale samenwerking, een punitiever discours, bedrijfsmatig denken en het invoegen van lokale basisteams binnen een nationaal georganiseerd politiebestedel.

Zeker door de laatste ontwikkeling zijn er wrijvingen ontstaan binnen de visie op en uitvoering van GGP: centralisatie en schaalvergroting leidden tot meer anonimiteit onder politiecollega’s waardoor hun werk op straat en onderlinge samenwerking

wordt bemoeilijkt en de complexiteit van GGP is lastig in prestatie-indicatoren te vangen. Ook staat het sociale karakter van GGP dat zich richt op het aangaan van relaties met burgers over een langere termijn op gespannen voet met een punitiever discours. Daarnaast betekent individualisering dat de politie niet altijd meer kan leunen op een sociaal vervlochten wijknetwerk. Globalisering, inclusief digitalisering, houdt bovendien in dat lokaal politiewerk te maken krijgt met problemen die van over de nationale grenzen komen. Dergelijke processen zorgen ervoor dat het thema veiligheid, ondanks dalende criminaliteitscijfers, hoog op de maatschappelijke en politieke agenda blijft staan.

Hierbij komt dat digitalisering ervoor zorgt dat GGP van karakter verandert. Er lijkt een verschuiving gaande van offline- naar online criminaliteit, een proces waarmee de politie worstelt. Van oudsher is GGP verbonden met kleinschalige bureaus en zichtbaar aanwezig zijn op straat, lopend, op de fiets, of in de auto. Het zwaartepunt van de wetenschappelijke literatuur ligt dan ook op fysieke vormen van GGP. Maar inmiddels raken de fysieke (offline) en digitale (online) wereld steeds meer met elkaar verweven. Dat kan negatief uitpakken als burgers online zijn opgelicht of sociale media voor heksenjachten op (vermeende) pedofielen, extremisten of criminelen zorgen, maar het omgekeerde is net zo goed waar. Burgers gebruiken sociale media, helpen de politie via een app om criminaliteit of vermiste personen op te sporen en zijn regelmatig aangesloten bij WhatsApp- buurtpreventie. Op hun beurt zijn wijkagenten actief op Twitter en maakt de politie gebruik van artificial intelligence om criminaliteit te voorspellen. Daarom is de politie in verbinding met 'wijk en web' een belangrijk strategisch thema voor het korps. We besteden later in deze literatuurstudie dan ook speciale aandacht aan dit thema.

3

Vraagstelling, methode en theoretisch raamwerk



Hoofdstuk 3

Vraagstelling, methode en theoretisch raamwerk

3.1. Inleiding

In de vorige hoofdstukken hebben we respectievelijk de betwiste betekenis van de term community policing en de geschiedenis van GGP in Nederland besproken. Daarnaast hebben we stilgestaan bij de bestuurlijke en de maatschappelijke veranderingen die ten grondslag liggen aan deze geschiedenis. Na deze kadering gaat dit hoofdstuk over de onderzoeksvraag (3.2) en methode (3.3) van voorliggende literatuurstudie. Ook geven we een korte typering van de veelheid aan wetenschappelijke literatuur over community policing (3.5). Wie die literatuur bestudeert, kan niet om het klassieke werk van Wesley Skogan¹¹ heen. Zijn inzichten over community policing in Chicago vatten we samen (3.6) als opstap naar het theoretische raamwerk van deze studie (3.7). Dat raamwerk vormt het skelet waaromheen we de literatuur over community policing verder structureren. Het doel is om een overzicht te geven van wat (inter)nationale wetenschappelijke studies over community policing opleveren aan bruikbare kennis voor GGP op het snijvlak van de fysieke (wijk) en de digitale (web) wereld.

3.2. Onderzoeksvraag

We buigen ons in de volgende hoofdstukken over de volgende onderzoeksvraag:

Welke inzichten biedt de (inter)nationale wetenschappelijke literatuur over de organisatie, uitvoering en werking van community policing en welke bruikbare kennis levert dat op voor gebiedsgebonden politiewerk in Nederland?

Aan de hand van bovenstaande vraag kijken we naar de fysieke en digitale wereld van community policing. Wat betreft de tweede invalshoek concentreren we ons grotendeels op sociale media, omdat hier de meeste studies over bestaan die relevant zijn voor GGP, maar natuurlijk is het onderwerp breder. Onderzoek naar een 'digitale (wijk) politie' staat nog behoorlijk in de kinderschoenen.

Deze literatuurstudie omspannt een halve eeuw. Zoals in hoofdstuk 1 opgemerkt, dateren de eerste publicaties over community policing uit eind jaren zestig. Het is belangrijk om zo ver terug te gaan, want discussies die jaren geleden al werden gevoerd, zijn nog actueel en hebben tot de dag van vandaag invloed. De Nederlandse politie gebruikt nogal eens concepten en methodieken die voortkomen uit, dan wel geïnspireerd zijn op, wat er zoal bekend is over community policing. Daarom is het interessant om te bepalen wat deze theoretische, empirische en soms ook normatieve resultaten opleveren aan bruikbare kennis ten behoeve van GGP. Hierbij houden we rekening met de kwaliteit en generaliseerbaarheid van studies. Resultaten zijn soms wat ouder en komen vaak uit Angelsaksische landen. Een kritische blik op de literatuur is dus noodzakelijk, waarbij het ook gaat om leemtes: wat weten we niet en waar blijft discussie over?

Her en der maken we uitstapjes naar de randen van de wetenschappelijke literatuur over community policing en reiken daar soms overheen. Dat doen we, omdat allerlei aanpalende thema's interessant zijn voor het denken over GGP en er in de praktijk verwantschap mee hebben. Zo is probleemgericht werken onderdeel van community policing, maar het idee van *problem-oriented policing* (POP) bestaat tevens als zelfstandig politiemodel. Verder bespreken we andere politiemodellen die samenhangen met community policing, accentverschillen leggen of op gespannen voet staan met de oorspronkelijke doelstellingen en uitgangspunten achter community policing. We wezen eerder op broken windows policing dat – onbedoeld – kan bijdragen aan een kloof tussen politie en burgers. Dezelfde uitstapjes maken we op het terrein van betrekkingen tussen politie en burgers binnen GGP. Dat thema vertoont raakvlakken met literatuur over burgerparticipatie en sociale zelfredzaamheid. Tot slot verwijzen we op diverse punten in onze studie naar bestaande literatuuroverzichten die te maken hebben met GGP, maar

¹¹ <http://www.skogan.org>

ook uitwaaiëren naar andere (theoretische) onderwerpen en discussies. Neem bijvoorbeeld de integrale samenwerking tussen de politie en andere organisaties met termen zoals ‘partnerschappen’ en ‘netwerken’, waarover een zelfstandige *body of knowledge* bestaat. Die wetenschappelijke publicaties kunnen niet de volledige aandacht krijgen. Anders zou aan dit boek geen einde komen.

3.3. Methode

Voordat we aan de literatuurstudie zijn begonnen, hebben we ons drie beperkingen opgelegd. Ten eerste hebben we ons toegelegd op het Nederlandse en Engelse taalgebied. Dit vanwege de pragmatische reden dat, naast onderzoek in de eigen nationale context, auteurs vooral over community(-oriented) policing in de Angelsaksische wereld hebben gepubliceerd. Ten tweede hebben we Engelstalige publicaties over community policing in niet-westerse landen van onze zoektocht uitgesloten. Dergelijke publicaties zijn weliswaar interessant, maar staan te ver af van de Nederlandse politiepraktijk waar deze literatuurstudie zich op richt. En tot slot moeten relevante artikelen, boeken en rapporten eenvoudig vindbaar zijn. Via bibliotheken en internet is veel, maar niet alles, voorhanden.

Een eerste brede inventarisatie met de zoekterm ‘community policing’ op Google Scholar leverde zeer veel resultaten op (op 23 september 2020 waren dit er inmiddels 83.700). Daarom hebben we onze zoektocht uitgebreid en verfijnd door te filteren op modellen van community policing, burgers en community policing, digitale community policing en de werking (plus effecten) van community policing (tabel 1). Voor de gebruikte Engelstalige zoektermen hebben we ook de Nederlandse equivalenten gebruikt.

Ten derde pasten we de zogeheten ‘sneeuwbal-methode’ toe door de literatuurlijsten van recente overzichtsstudies naar GGP/COP te doorzoeken. We keken hierbij onder andere naar het proefschrift van Van Caem (2012), een recent boek over wijkagenten in Nederland (Terpstra & Evers 2019) en internationale *literature reviews* (o.a. MacKenzie & Henry 2009; Myhill 2012; OJJDP 2013). Als vierde

en laatste bronnen van informatie zochten we in de Canon GGP van de Politieacademie¹² en in de databank van de Commissie Politie en Wetenschap onder de kopjes ‘gebiedsgebonden politiewerk’ en ‘sociale media’.¹³ Voor dit laatste thema waren overzichtswerken ook van nut (o.a. Walsh & O’Conner 2018; Dekker, Van Brink & Meijer 2020).

3.4. Typering van de literatuur

In totaal hebben we ruim vierhonderd publicaties geselecteerd, samengevat en in deze literatuurstudie verwerkt. We claimen geen uitputtend overzicht te hebben gemaakt, want er is meer over community policing gepubliceerd dan redelijkerwijs kan worden bijgehouden. Wel biedt dit boek een compleet overzicht van centrale thema’s, discussies en resultaten met betrekking tot community policing. In die zin kan het boek als naslagwerk worden gebruikt voor iedereen die meer over GGP (dan wel community policing) wil weten en er onderzoek naar wil doen.

Uit de wetenschappelijke literatuur valt op te maken dat er geen waterdichte inzichten over de effectiviteit van community policing bestaan. Er is ‘almost nothing [...] certain about the effects of community policing programs’ (Rosenbaum 1994: 294), omdat tot op heden definities, operationalisering en praktijken van community policing wereldwijd verschillen. Bovendien hebben we te maken met een keur aan empirische studies: kwantitatief, kwalitatief, met een grote of kleine onderzoekspopulatie, kort- of langlopend, met of zonder nul- en eenmeting, enzovoort. Ook dit maakt het onmogelijk om een universeel oordeel te vellen over de werking van community policing.

Een overzicht van de methodologische kenmerken van politiegereleerd onderzoek in Nederland onderscheidt zes soorten functies die studies kunnen hebben: beschrijven, vergelijken, definiëren, evalueren, verklaren en ontwerpen (Andriessen, Van den Goor, Janssen, Jongmans, Prins & Veen 2015). Elk van deze functies sluit aan bij een hoofdvraag, al komt het geregeld voor dat een hoofdvraag betrekking heeft op meerdere onderzoeksfuncties. Uit het voornoemde overzicht komt naar voren dat de gerubriceerde nationale

¹² www.politieacademie.nl/canonggp

¹³ www.politieenwetenschap.nl/themes

Tabel 1: Gehanteerde zoektermen

Componenten	Gebruikte zoektermen
Gebiedsgebonden politie: organisatie en aanpak	'community(-oriented) policing', 'community police officers', 'decentralization'
AND Modellen	'problem-oriented policing', 'place-based policing', 'zero-tolerance policing', 'broken windows policing', 'reassurance policing', 'intelligence-led policing', 'predictive policing'
AND Burgers	'citizen perceptions', 'citizen engagement', 'citizen participation', '(ethnic) minorities'
AND Digitaal	'digital', 'cyber', 'social media', 'Twitter', 'Facebook', 'WhatsApp', 'YouTube'
AND Werking	'practice', 'effect', 'effectiveness', 'trust', 'legitimacy', 'crime', 'police officers' perceptions'

onderzoeken in grote meerderheid (91%) een beschrijvende functie hebben.

Dit cijfer geldt *grosso modo* ook internationaal. Beschrijvende vragen liggen aan de basis van de meeste publicaties over community policing, waarvan sommige studies ook definiërende, vergelijkende en/of verklarende¹⁴ componenten bevatten. Ontwerpgerichte studies komen niet of nauwelijks voor. Het is onderzoekers tot op heden naar verhouding ook beperkt gelukt om evaluaties naar community policing te verrichten – ondanks een oproep hiertoe van Palmiotto en Donahue (1995). Er bestaat echter wel een toenemend aantal *evidence-based* inzichten over de werking van community policing (o.a. Sherman 1997; Cordner 2020; en zogeheten Campbell evaluaties,¹⁵ waar auteurs zoals Braga en Weisburd aan hebben gewerkt). Wat dat aangaat, wordt er wetenschappelijke vooruitgang geboekt. Tegelijk blijven er kennisvragen en -lacunes bestaan waarnaar onderzoek kan worden gedaan. We keren hier in het laatste hoofdstuk naar terug.

3.5. De baanbrekende studies van Wesley Skogan

3.5.1. Een astronomisch programma

Wie op zoek is naar wetenschappelijke bevindingen over het functioneren van community policing, komt vanzelf uit bij Wesley Skogan en het baanbrekende onderzoek dat hij deed naar de zogenoemde *Chicago Alternative Policing Strategy* (CAPS) in de VS. Inmiddels heeft zijn werk een klassieke status bereikt. De schaalgrootte en lange looptijd van zijn studies kent zijn gelijke niet. Skogan en zijn collega's begonnen in 1993 aan longitudinaal onderzoek naar CAPS en dat heeft een schat aan kwalitatief hoogwaardige informatie opgeleverd (Skogan 1998a, b; 2004 a, b; 2005; 2006a, b; Skogan & Hartnett 1997; Skogan, Hartnett, DuBois, Kaiser & Lovig 1999, 2000; Skogan & Steiner 2004; Skogan, Steiner, DuBois, Gudell & Fafan, 2002a, b). Op dat moment werd Chicago, een multiculturele miljoenenstad, geteisterd door misdaad die het stadsbestuur en de politie op een slimme manier wilden aanpakken. Het vertrekpunt

¹⁴ Verklaren kan de betekenis hebben van *Erklären* (causale relaties leggen) en van *Verstehen* (begrijpen). Studies over community policing bevatten hoofdzakelijk verklarende elementen in de tweede zin van het woord.

¹⁵ <https://campbellcollaboration.org/>

van beleid was de overtuiging dat criminaliteit het beste kon worden bestreden als de politie kon profiteren van actieve bewoners en samenwerking met gemeentelijke diensten.

De politie begon met een probleemgerichte aanpak die werd gevoed door een behoefte van burgers en nauw betrokken was op het werk van allerlei professionals in de stad. Ambities waren hoog: elk van de 279 buurten in Chicago kreeg een centraal politieteam en betrokkenheid van burgers kreeg vorm in buurtpanels die maandelijks bijeenkwamen om samen met de politie te overleggen welke prioriteiten er moesten worden gesteld. Politiefunctionarissen en bewoners kregen trainingen in probleemgericht werken. Samenwerking met de gemeente werd gefaciliteerd door de introductie van een meldingssysteem voor burgers en de verplichting dat politie en gemeentelijke diensten korte lijntjes onderhielden om gezamenlijk en snel in actie te kunnen komen. Naast de burgerpanels organiseerde de politie over de hele stad ook burgercommissies waarin sleutelpersonen zaten die hen per district adviseerden over problemen en de beste aanpak daarvan. In 1992 werd een evaluatiecommissie opgericht die het voor Skogan mogelijk maakte om CAPS vanaf het prille begin te volgen. Na een positieve evaluatie in 1995 werd CAPS over heel Chicago uitgerold (Skogan & Hartnett 1997; Skogan & Steiner 2004).

Terecht kwalificeert Van Caem de hoeveelheid data die Skogan en zijn team in tien jaar tijd wisten te verzamelen als 'astronomisch' (2012: 30): er werden binnen de onderzoeksperiode 48.500 bewoners en 13.600 politiefunctionarissen geënquêteerd, ruim 1000 bewoners en 1000 politiefunctionarissen geïnterviewd, meer dan 1000 observaties verricht naar het functioneren van burgerpanels, en 8 miljoen aangiften plus bijna 39 miljoen 911-meldingen geanalyseerd. Dat gebeurde in totaal door 65 onderzoekers. Het idee van community policing bleek tijdens de evaluatieperiode in Chicago onder politici, bestuurders en burgers aan te slaan. Daarom wilden politiechefs deze manier van werken ook graag omarmen. Community policing moest een 'natuurlijke *mindset*' worden die bij de politie zou bijdragen aan inclusie, tolerantie en goed werk (Plummer 1999). Daarom benadert Skogan (2006a) community policing meer als een proces dan als eindpunt: het gaat om het veranderen van een

traditionele en hiërarchische organisatiecultuur, waardoor verantwoordelijkheden en het kiezen van prioriteiten grotendeels bij buurtbewoners en lokale politiefunctionarissen komen te liggen. Sceptici waarschuwen dat zo'n cultuuromslag verre van simpel door te voeren is en dat burgers zichzelf niet per definitie opvatten als partners van een gedecentraliseerde en probleemgerichte politie (Carter 1999; Mastrofski 2006). Skogan (2006a) geeft toe dat community policing niet gemakkelijk te realiseren valt. Deze manier van werken is arbeidsintensief, vergt veel van gekwalificeerd politiepersoneel en veronderstelt langdurige politieke steun en financiering. Maar zijn studies laten, met nuances, wel positieve uitkomsten zien.

3.5.2. Bevindingen in vogelvlucht

In hun evaluatie van CAPS schetsen Skogan en Hartnett een beeld van 'major alterations [...] in the way the police went out their business' (1997: 237). De invoering van community policing betekende het kantelen van de gehele organisatie richting gebiedsgebonden werken. Diverse onderdelen werden gedecentraliseerd, waarbij *district commanders* aansturing kregen over eigen personeel dat binnen een klein gebied opereerde en waarbinnen ze minstens 70% van hun werktijd op straat aanwezig moesten zijn. Hiervoor werd de stad opgedeeld in 279 *beats* met gemiddeld 10.000 inwoners en 4100 huishoudens. De auteurs deden quasi-experimenteel onderzoek met controlegroepen en diverse meetmomenten. Door voor en na de invoering van CAPS bewoners van *prototype districts* en politiefunctionarissen die daar werken te ondervragen, kregen Skogan en Hartnett een indruk van veranderingen door de tijd heen.

Over een periode van vijf jaar rapporteren zij in vier van de vijf onderzochte districten stijgend optimisme onder bewoners over een betere zichtbaarheid van politiefunctionarissen en een hogere kwaliteit van hun werk. Zij concluderen dat community policing werkt, omdat burgers dalende trends in verloedering en overlast rapporteerden en in verschillende districten de criminaliteit afnam. Belangrijk is ook dat burgers via *beat meetings* inspraak kregen in het sturen van politieprioriteiten en de politie intensiever ging samenwerken met gemeentelijke diensten. Terwijl interventieteams werden ingericht op het rijden naar noedmeldingen (*911 calls*), gingen wijkteams met andere partijen

aan de slag om verloederde en verpauperde wijken aan te pakken. Zo werden autowrakken weggetakeld, straatmeubilair vervangen, graffiti verwijderd, straatvuil effectiever opgehaald en panden opgeknapt (Skogan & Hartnett 1997).

In 2004, tien jaar na de start van het CAPS-experiment, hebben Skogan en Steiner een nieuwe evaluatie gepubliceerd. Uitkomsten zijn dat 80% van de blanke en Afro-Amerikaanse bewoners van de onderzochte politiedistricten van CAPS via media en nieuwsbrieven had gehoord; onder Latino's was dat slechts bij 56%. Deelname van burgers aan beat meetings steeg door de jaren heen gestaag, vooral in wijken waar de nood het hoogst was vanwege criminaliteit, slechte behuizing en armoede. Er kwamen gemiddeld slechts 21 mensen op 10.000 bewoners naar deze buurtbijeenkomsten, maar Skogan (2004b) claimt dat overleggen daardoor efficiënt verliepen en dat een handjevol personen over dezelfde problemen bezorgd is als non-participanten. Volgens hem is het niet per se noodzakelijk om met een grote, representatieve groep buurtbewoners bijeen te komen.

Tevens vond er een professionalisering van beat meetings plaats door de invoering van vaste agenda's, informatiemateriaal en getrainde politiefunctionarissen. Skogan en Steiner (2004) concluderen opnieuw dat inwoners van Chicago positiever zijn geworden over 'hun' politiekorps en dat de criminaliteit (onder meer overvallen, inbraken en diefstallen) substantieel is gedaald. Hetzelfde geldt voor *fear of crime*. Vooral Afro-Amerikaanse inwoners zagen op den duur verbeteringen in hun wijk ontstaan. Zo investeerde de gemeente veel in het renoveren of afbreken van leegstaande gebouwen. Het lastigst bleek om allerlei, door burgers geprioriteerde, problemen daadwerkelijk op te lossen. Weliswaar ging de politie meer aandacht besteden aan bijvoorbeeld drugsproblematiek, maar dat probleem was erg persistent en stak op steeds andere plekken weer de kop op.

3.5.3. Reflecties op bevindingen

In hun publicatie over projecten ter bevordering van burgerbetrokkenheid in de VS, waaronder CAPS, analyseren Fung en Wright (2001) hervormingen die moeten bijdragen aan wat zij *empowered participation* noemen (merk hierbij op dat Skogan zelf bescheidener over *engagement*

spreekt). Het betrekken van burgers betekent dat zij binnen hun wijken directe zeggenschap krijgen over het aanpakken van problemen en het bevorderen van hun levenskwaliteit door deelname aan gestructureerde beraadslagingen. Fung en Wright concluderen dat deze vorm van participatieve en deliberatieve democratie daadwerkelijk bijdraagt aan opener, eerlijker, innovatiever en effectiever lokaal politiewerk. En van hun kant lukt het burgers, met vallen en opstaan, om armoede te bestrijden, criminaliteit aan te pakken en sociale conflicten op te lossen. Volgens de auteurs is een succesfactor van CAPS dat het programma erin slaagde om een centraal georganiseerde politieorganisatie ondersteunend te laten zijn aan een decentrale probleemaanpak en aan een grote betrokkenheid van politiefunctionarissen op burgers. Hoewel slechts een zeer gering deel van de inwoners van Chicago frequent meedeed aan beat meetings, was hun aandeel toch groot genoeg om het verschil te maken. Door goed te luisteren naar de behoeften en bedoelingen van burgers wist de politie veiligheids- en leefbaarheidsproblemen samen met gemeentelijke professionals te verminderen.

Zelf bracht Skogan in 2006 een boek uit over zijn meer dan tienjarige project in Chicago. Met een knipoog naar Charles Dickens vertelt hij een 'tale of three cities' (Skogan 2006b): blanken waren positief over CAPS en ondervonden er voordeel bij, omdat ze het best met de politie konden samenwerken. Ook Afro-Amerikanen hebben van CAPS geprofiteerd, maar Latino's minder. Dit laatste komt volgens Skogan hoofdzakelijk door culturele barrières en taalproblemen – een groot deel van de Latinobevolking sprak gebrekkig Engels of alleen Spaans. Daarnaast was het voor minderheidsgroepen sowieso lastiger om hun leefomstandigheden te verbeteren. Ook maakt Skogan nuanceringen bij zijn eerdere enthousiaste claims over community policing: daadwerkelijk problemen oplossen ging lastiger dan verwacht en soms trad de politie disproportioneel op, waardoor moeizaam opgebouwde relaties met bewoners onder spanning kwamen te staan. Bovendien bleven beslissingen over agenda's en prioriteiten uiteindelijk in handen van de politie. Overleg met burgers in goede banen leiden behoefde stevige, professionele regie. Tevens stonden politiefunctionarissen vaak afwijzend tegenover intensief samenwerken met burgers. Zij gingen liever 'boeven vangen'.

3.6. Theoretisch raamwerk

Door zijn hele inspirerende werk heen karakteriseert Skogan (2006b) community policing als een combinatie van (1) decentralisatie, (2) probleemgericht werken en (3) burgerbetrokkenheid. Deze drie kenmerken zijn onlosmakelijk verbonden met elkaar en beïnvloeden elkaar. Hoewel auteurs later nieuwe conceptualisaties van community policing hebben bedacht – zie bijvoorbeeld Van Os en Langhout (1995) en Terpstra (2008, 2009) – is het originele raamwerk van Skogan nog altijd steekhoudend. Bovendien sluit zijn indeling latere pogingen om tot een verheldering van community policing te komen in. Daarom gebruiken we Skogans drieslag als theoretisch raamwerk voor ons verdere onderzoek. Hieronder lichten we zijn drieslag kort toe.

Bij *decentralisatie* gaat het om het neerleggen van meer verantwoordelijkheid bij lokale politiechefs en politieprofessionals, zodat het vinden en snel realiseren van oplossingen voor problemen in een wijk samen met burgers en professionals worden bevorderd. *Probleemgericht werken* heeft betrekking op het systematisch en methodisch aanpakken van problemen in een buurt door een combinatie van politietoetreden en de inzet van andere professionele partijen, zoals de gemeente, hulpverleners en woningbouwcorporaties. Tot slot verwijst *burgerbetrokkenheid* naar de medeverantwoordelijkheid van burgers bij het oplossen van veiligheids- en leefbaarheidsproblemen in de buurt. Tezamen vormen voornoemde drie kenmerken van community policing de structuur van deze literatuurstudie.

3.7. Wat volgt

Hoofdstuk 4 bevat een overzicht van wetenschappelijke literatuur over community policing en gebiedsgebonden politiewerk die gaat over decentralisatie. Hoofdstuk 5 vat kennis aangaande burgerbetrokkenheid binnen de context van lokaal politiewerk samen en hoofdstuk 6 gaat in op probleemgericht politiewerk. Hoofdstuk 7 behandelt de literatuur over de invloed van sociale media op de (lokale) politiepraktijk. Tot besluit bundelt hoofdstuk 8 wat deze literatuurstudie heeft opgeleverd aan inzichten ten behoeve van GGP.

4

Decentralisatie



Hoofdstuk 4

Decentralisatie

4.1. Inleiding

De eerste dimensie van community policing, zoals onderscheiden in ons theoretische raamwerk, is wat Skogan (2006b: 6) omschrijft als ‘administrative decentralization’. Volgens hem heeft decentralisatie twee kanten. Ten eerste gaat het om het neerleggen van meer verantwoordelijkheid bij lokale politiechefs en operationele politiefunctionarissen, zodat zij snel problemen in de wijk kunnen signaleren en oplossingen kunnen faciliteren. Ten tweede krijgen lokale politiefunctionarissen – in Nederland wijkagenten genoemd – een afgebakende wijk of buurt toebedeeld, waarbinnen zij samen met burgers en professionals over een langere termijn de veiligheid en leefbaarheid bevorderen.

Decentralisatie betekent niet dat de politieorganisatie op zijn kop wordt gezet. De politie blijft een hiërarchisch georganiseerd instituut. Wel heeft decentralisatie te maken met het stellen van prioriteiten door nauwe relaties met de buurt te onderhouden en het hebben van professionele ruimte om problemen lokaal op te lossen. Contacten met burgers moeten tevens het vertrouwen in de politie vergroten. Wijkagenten zijn een vooruitgeschoven post die voor nabijheid, zichtbaarheid en benaderbaarheid van de politie zorgen. Inmiddels heeft er een centralisatie van het Nederlandse politiebestedel plaatsgevonden. Prioritering en besluitvorming vinden hiërarchisch, maar ook sterker landelijk, plaats, zodat het een worsteling is om GGP hierin een plek te geven.

Het doel van dit hoofdstuk is om aan de hand van de literatuur te beschrijven, en te begrijpen, hoe en in hoeverre decentralisatie bij de politie vorm krijgt. De volgende twee paragrafen gaan over de decentralisatie van de politie in het buitenland (4.2) en in Nederland (4.3). Naast organisatorische modellen, aspecten en worstelingen behandelen we verschillende opvattingen over de invulling van GGP. Tevens bespreken we de hypothese dat GGP tot meer vertrouwen in de politie leidt. Daarna staan we stil bij wijkagenten als spil binnen het lokale politiewerk: wat doen zij, worden ambities

waargemaakt en voeren zij de juiste taken uit? (4.4). We sluiten af met structurele en culturele belemmeringen die een gedecentraliseerde politieorganisatie in de weg staan (4.5).

4.2. De situatie in het buitenland

4.2.1. Twee ideaaltypen

Het valt onmiddellijk op dat er in de internationale literatuur een langlopend verschil van opvatting bestaat over hoe een gedecentraliseerde politie er organisatorisch en praktisch uit zou moeten zien. Namgung (2018) pleit voor ‘specialistische units’ die volgens principes van community policing werken. Deze benadering kenmerkt zich door de aanstelling van een wijkgerichte politiefunctionaris, maar heeft verder geen invloed op de organisatorische inrichting van de rest van het korps. Namgung baseert zijn bevindingen op een kwantitatief onderzoek naar 441 Amerikaanse korpsen in 2003 en 2007, waarbij hij heeft gekeken of een korps over zo’n speciale unit beschikt en wat dat betekent voor probleemoplossend werken. Hij concludeert dat door de invoering van specialistische units de effectiviteit van community policing toeneemt.

Namungs ideaaltype lijkt een variant op het *reform model*, dat leunt op ‘een smalle taakopvatting van de politie: geen dienstverlening of preventie, maar wetshandhaving en criminaliteitsbestrijding’ (Van den Brink 2011: 94). GGP is dan hoogstens een specialistisch onderdeel binnen een centralistisch en rationeel vormgegeven organisatie. Daarentegen kan GGP ook worden opgevat als de basis waaromheen het hele politiekorps is opgebouwd. Dit ideaaltype is veel radicaler van aard, want het vergt een complete organisatorische verandering. Al eerder voerde Goldstein (1987) aan dat community policing alleen kan slagen als een grondige probleemgerichte aanpak, preventief werken en een gerichtheid op burgers – principes die uit decentralisatieprocessen voortvloeien – vanuit de gehele politie worden ondersteund. Politiewerk moet als het ware rondom community policing heen worden georganiseerd en hoort niet

enkel bij specialistische eenheden thuis. Als dat laatste toch gebeurt, dan dreigen deze eenheden geïsoleerd te raken, terwijl de noodhulp of onderzoekers juist ondersteunend aan lokale politiefunctionarissen zouden moeten zijn. Alleen zo kan de politie problemen bij de wortel aanpakken. Zoals we in paragraaf 4.3.3 onderstrepen, bestaat er in Nederland een mengvorm tussen beide ideaaltypen.

4.2.2. Een moeizame invoering van decentralisatie

Op basis van kwantitatieve en longitudinale studies bevestigen diverse auteurs dat er in de VS geen eenduidig beeld bestaat van een gedecentraliseerde politie (Greene 2000; Mastrofski 2000; Maguire & Katz 2002). Er zijn per staat en regio grote verschillen zichtbaar in de organisatorische en praktische invulling van community policing. Morabito (2010) heeft in een gedetailleerde studie naar 474 politiebureaus verspreid over de VS gekeken hoe community policing als een gedecentraliseerde manier van werken en organiseren wordt gedragen en welke factoren daarop invloed hebben. Hierbij heeft de onderzoeker gevraagd in hoeverre twee centrale doelen – probleemgericht werken en partnerschappen aangaan – zijn gerealiseerd.

Factoren in Morabito's model zijn: (1) buurtkarakteristieken (onder andere de mate van sociale desorganisatie en geweldscriminaliteit), (2) de organisatie van politiebureaus (de grootte en de doorzettingsmacht om veranderingen te realiseren), en (3) de mate van commitment binnen die bureaus (investeringen in training en de aanwezigheid van een plan/beleid). Aan de hand van kwantitatieve data uit verschillende bronnen, waaronder surveys en Censusedata uit de jaren negentig, toont Morabito aan dat samenhangende uitgangspunten van decentralisatie, probleemgericht werken en partnerschappen in de VS verschillend en ongelijk zijn doorgevoerd. Korpsen die werken in gebieden met complexe problemen, kleinere korpsen met gebrek aan middelen om veranderingen te effectueren, tekort aan commitment onder personeel en gebrekkige innovatiekracht zijn centrale verklaringen voor een moeizame invoering van gedecentraliseerd politiewerk in de VS.

4.3. De situatie in Nederland

4.3.1. Gebiedsgebonden politiewerk

Een vroege studie naar de invoering van gebiedsgebonden politiewerk in Nederland werd medio jaren negentig uitgevoerd onder auspiciën van de Directie Politie (Beumer 1997). De vraag was of de toenmalige politieregio's in de praktijk aan een eerder door de Directie opgestelde omschrijving van GGP voldeden. Deze ideaaltypische omschrijving van een gedecentraliseerd politiekorps bevat de volgende elementen: 'vergroting van de veiligheid, zowel objectief als subjectief', 'kennen en gekend worden', 'een kleinschalige organisatievorm', 'één politieambtenaar op enkele duizenden bewoners', 'een vaste groep politieambtenaren die met dit werk veelal volledig bezig zijn', een 'politieversting in het betrokken geografische gebied' die 'herkenbaarheid en aanspreekbaarheid' voor burgers bevordert en een 'integrale aanpak in samenwerking met relevante partners'. Hierbij is de leiding (team, district, korps) verantwoordelijk voor de 'facilitering' van GGP (ibid.: 15). Uit een inventariserende schriftelijke enquête bij alle 25 politieregio's komt naar voren dat 15 van deze regio's aan de gehanteerde definitie voldeden en GGP dus op papier naar behoren hadden doorgevoerd.

Aanvullend voerden de onderzoekers audits uit en hielden zij diepte-interviews. Zij onderstrepen dat gebiedsgebonden werken ingrijpende organisatorische veranderingen vereist. Het lastige is wel dat de contexten waarbinnen GGP functioneert, uiteenlopen: 'Het maakt [voor inzet en capaciteit] een verschil of er sprake is van grootstedelijke of plattelandsgebieden' (ibid.: 50). Het is volgens de onderzoekers nodig om meetbare doelen (zoals aantal inbraken en aanhoudingen) op te stellen, zodat resultaten kunnen worden geëvalueerd. Ook moeten politieleiders de visie (of filosofie) achter GGP helder uitdragen. Het is een uitdaging om politietaken in balans te houden: 'Het risico bestaat dat gebiedsgebonden politiefunctionarissen zich onvoldoende bezighouden met de repressieve onderdelen van hun taak, omdat ze veel aandacht besteden aan het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de buurtbewoners' (ibid.: 51). Tevens levert de verhouding tussen GGP en ander politiewerk spanningen op, omdat gebiedsgebonden politiefunctionarissen ook (noodhulp)taken moeten verrichten en spoedeisend optreden altijd prioriteit

heeft. Hierbij verwachten de onderzoekers dat GGP ‘goede mogelijkheden biedt voor succes op het gebied van de veiligheid en de leefbaarheid’ (ibid.: 54). Het is echter niet makkelijk om hierover on-dubbelzinnige uitspraken te doen. Daarnaast verdient het aanbeveling, aldus de onderzoekers, om de opvattingen van burgers over GGP periodiek in kaart te brengen. Tot slot zou de politie haar samenwerking met gemeenten en het OM stevig moeten borgen. Directe contacten en concrete afspraken bevorderen waarschijnlijk de effectiviteit van GGP.

Enkele jaren later deden Zoomer, Geurts en Van der Vijver (2002) in opdracht van Binnenlandse Zaken onderzoek naar hoe de regio’s GGP in praktijk hadden gebracht en welke gevolgen dit had voor contacten met externe professionele partijen, burgers en hun beleving van veiligheid. Het onderzoek bestond uit een documentenanalyse, interviews met politiefunctionarissen en partners, het bijhouden van logboeken van werkzaamheden, het raadplegen van statistieken over veiligheid, leefbaarheid en tevredenheid over de politie, en het deur-aan-deur bevragen van 796 adressen (43% respons). De regio’s Utrecht, Rotterdam-Rijnmond, Gelderland-Midden en Zuid-Holland-Zuid werkten aan de studie mee. Ook Zoomer en collega’s concluderen dat gedecentraliseerd werken binnen de politie inmiddels voldoende is geaccepteerd en doorgevoerd. Tegelijk verschillen organisatiemodellen door het land heen. Externe partijen (gemeenten, de zorg en de woningbouw) zijn positief over contacten met de wijkteams, maar vinden dat hun bereikbaarheid en aanwezigheid groter kan. Een kritische kanttekening die daarbij geplaatst moet worden, is dat er geen eenduidig effect kon worden vastgesteld op verbeteringen in de relatie tussen politie en het publiek – een conclusie die Cozijnsen (1989) eerder trok in zijn studie naar het innovatievermogen van de politie. Hoewel er ruimte is voor verbetering, kunnen we dus zeggen dat decentralisatie in de vorm van het neerleggen van verantwoordelijkheden op lokaal niveau en het aanstellen van lokale politiefunctionarissen binnen het Nederlandse korps behoorlijk succesvol is gerealiseerd.

4.3.2. Gebiedsgebonden politiewerk binnen de Nationale Politie

Vanaf de jaren negentig is decentralisatie binnen de Nederlandse politie doorgevoerd. Daarom is het

des te opmerkelijker dat de Nederlandse politiewet 2012 ‘geen uitgekristalliseerde visie of duidelijke principes [bevat] met betrekking tot het lokale politiewerk’ (Terpstra et al. 2016: 12). Ondanks deze kanttekening voldoet de Nederlandse politie nog altijd wel aan Skogans operationalisering van decentralisatie: verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de hiërarchie neerleggen en lokale politiefunctionarissen aanstellen. Zoals eerder beschreven, vermeldt de huidige politiewet dat een eenheid uit lokale territoria bestaan en dat er ten minste één wijkagent per vijfduizend inwoners moet zijn. Tevens zijn er robuuste basisteams ingevoerd waarbinnen politiefunctionarissen professionele ruimte krijgen. Hoe ziet dat er dan uit?

Uit een empirische studie naar geanonimiseerde basisteams binnen drie politie-eenheden, waarbij de onderzoekers hebben gekozen voor een mix tussen stad en platteland, blijkt dat deze teams min of meer op grond van een blauwdruk tot stand zijn gekomen (Terpstra et al. 2016; zie ook Terpstra 2018). Er bestaan echter grote verschillen in de omvang en aard van de werkgebieden die de lokale teams beslaan. Uit 124 interviews met verschillende typen politiemedewerkers, 234 uur aan observaties van lokaal politiewerk en een analyse van documenten ontstaat het volgende beeld: basisteams werken in uiteenlopende contexten en hebben een eigen achtergrond, schaalgrootte en geschiedenis, waardoor de invloed van nationalisering op hun structuur en praktijk verschilt.

Toch is de organisatie van de onderzochte basisteams min of meer gelijk: de leiding berust bij één of twee teamchefs die operationeel experts en ook andere operationele medewerkers aansturen. De dagelijkse aansturing is handen van een Operationeel Coördinator (Opco) die onder meer verantwoordelijkheid draagt voor de briefings en debriefings van het team. Met de leiding vindt wekelijks of tweewekelijks overleg plaats. Het grootste deel van de basisteams bestaat uit medewerkers basispolitiewerk die zich toeleggen op noodhulp. Daarnaast beschikt elk team over wijkagenten, een afdeling service & intake, en rechercheurs die zich bezighouden met veelvoorkomende criminaliteit. Uit het rijke beeld dat de onderzoekers presenteren, valt op dat de nationalisering van het korps invloed heeft gehad op het gedecentraliseerde karakter van lokale politieteams:

de noodhulp en incidentafhandeling hebben de laatste jaren aan gewicht gewonnen ten koste van een probleemgerichte en preventieve manier van werken (Terpstra et al. 2016).

Deze observaties staan niet op zichzelf. Uit de evaluatie van de Politiewet 2020 door de Commissie Kijken blijkt dat volgens meer dan de helft van alle ondervraagde politiefunctionarissen en andere stakeholders ‘de zichtbaarheid en nabijheid (aanzienlijk) zijn afgenomen door de komst van de Nationale Politie’. De Tweede Kamer nam een speciaal amendement aan dat de genoemde norm van één wijkagent op vijfduizend inwoners voorschrijft en volgens twee derde van alle ondervraagde burgemeesters wordt deze norm gehaald.¹⁶ Toch zijn er kritische kanttekeningen te plaatsen: binnen eenheden ‘zijn er aanzienlijke verschillen per gemeente wat betreft de dekkinggraad van wijkagenten’. En ook ‘de (voorgenomen) sluiting van politiekantoren is en blijft een gevoelig punt, omdat het een onveiligheidsgevoel bij de burger zou creëren’ (Commissie Evaluatie Politiewet 2017: 45). Die sluiting verraadt bovendien een spanning tussen het idee van de politie als publieke basisvoorziening en een zakelijk perspectief dat de nadruk legt op efficiency en technologische innovatie (Van der Torre, Gieling, Dozy & Akgül 2015; Terpstra & Salet 2019). Waarom dure lokale bureaus laten voortbestaan als politieauto’s met digitale voorzieningen een soort ‘rijdend kantoor’ kunnen worden?

Het risico van deze managementvisie is dat de nabijheid, zichtbaarheid en bereikbaarheid van de politie afnemen. Zeker op het platteland is er sprake van ‘uitwaaiereffecten’: minder surveillance en afnemende publieke voorzieningen (denk behalve aan politiebureaus, ook aan bibliotheken en bankfilialen) leiden tot stijgende gevoelens van onveiligheid onder burgers (Van der Torre et al. 2015). Hier komt bij dat wijkagenten niet alleen politietaken uitvoeren die met betrokkenheid op

burgers te maken hebben, maar ook een hoge administratieve last ervaren. Bovendien zouden wijkagenten binnen de Nationale Politie meer in een isolement terecht zijn gekomen (Terpstra et al. 2016). Zij hebben de indruk dat het wijkwerk wordt uitgehold en zij beleven relaties als onpersoonlijker – zie paragraaf 4.4 voor meer details. Er is dus een constante spanning tussen centrale sturing van politiewerk enerzijds en principes van decentralisatie anderzijds.

4.3.3. Een terugkerend verschil van opvatting

De geconstateerde spanning tussen ‘centraal’ en ‘decentraal’ heeft er mee te maken dat er uiteenlopende opvattingen bestaan over hoe community policing – als uitkomst van een decentralisatieproces binnen de politie – er organisatorisch en praktisch uit moet zien. Ook in Nederland is er geen sprake van eenduidigheid, waarbij de politie kiest voor GGP als specialistisch onderdeel binnen het korps of als basis waaromheen de gehele organisatie functioneert. Van den Brink bespeurt eerder ‘een mengvorm’: ‘in sommige opzichten streeft men een soort community policing na, in andere opzichten staat men dicht bij het reform-model (2011: 228). Over de afgelopen decennia is er dus geen consensus ontstaan over wat decentralisatie binnen de politie precies moet inhouden. Dit ondanks een, in vergelijking met de Angelsaksische wereld, succesvolle invoering van GGP, een referentiekader GGP (2006) en verankering van de Nationale Politie binnen robuuste basisteams (2013). Verschillen in organisatiemodellen, de omvang en aard van de werkgebieden en het ontbreken van een uitgekristalliseerde visie op lokaal politiewerk bleven van kracht.

Tegen deze achtergrond sprak Van Duijneveldt (2018) met vijftien leidinggevenden op strategisch niveau en vroeg hun naar wat zij zelf onder een ‘maatschappelijk geïntegreerde politie’ verstaan. Zijn kleinschalige studie laat zien dat geen geïnterviewde leidinggevende twijfelt aan de noodzaak

¹⁶ In 2015 heeft ook de Stichting Maatschappij en Veiligheid een enquête onder 387 burgemeesters laten uitvoeren (respons 40,6%) aangevuld met 17 geïnterviewde burgemeesters (Terpstra, Foekens & Van Stokkom 2015). Bij de selectie van interviews hebben de onderzoekers rekening gehouden met de spreiding van gemeenten over politie-eenheden en de grootte van gemeenten. Een belangrijke conclusie is het wisselende beeld van burgemeesters over de gevolgen van een nationaal georganiseerd korps voor GGP. Vooral burgemeesters van kleinere gemeenten en plattelandsgemeenten ervaren druk op de zichtbaarheid, aanrijtijden en capaciteit van de politie. Tevens bespeurt een kwart van de burgemeesters minder aandacht voor toezicht en handhaving op straat en voor verkeershandhaving. Een vergelijkbaar deel meent dat door de invoering van een Nationale Politie de lokale kennis van en betrokkenheid op lokale gemeenschappen zijn verslechterd.

van een politie die verbonden is met de samenleving. Tegelijk lopen zienswijzen uiteen. Sommige leidinggevendenden vatten maatschappelijke integratie op als een operationeel en organisatorisch concept dat nauwe verwantschap vertoont met het uitgangspunt van decentralisatie. Anderen beschouwen maatschappelijke integratie als een meer overkoepelende visie op de politiefunctie. Zij vinden dat een enge focus op wijken niet meer voldoet in de huidige geglobaliseerde en gedigitaliseerde wereld. Tevens is maatschappelijke integratie volgens critici het antwoord op een gezagscrisis die tot het verleden behoort, terwijl de politie in deze tijd van sociale spanningen juist 'haar tanden' moet laten zien. Een te smalle invulling van GGP in de zin van een wijkpolitie past wellicht niet meer in de huidige tijd.

4.3.4. Vertrouwen in de politie

Discussies over de decentralisatie van de politie eindigen uiteindelijk bij de burger. De hypothese is dat door politiewerk in wijken te beleggen, de afstand tot bewoners afneemt. Daardoor reageert de politie sneller op de problemen en behoeften van burgers, zodat het vertrouwen in het korps toeneemt (De Vries & Van der Zijl 2001). Hierbij definiëren we vertrouwen 'als het geloof en de verwachting dat de politie, als individuen of als institutie, haar taak "goed" vervult' (Schaap 2018: 304).¹⁷ Dit vertrouwen draagt, in theorie, op zijn beurt bij aan een gevoel van veiligheid onder burgers. Ook zullen burgers eerder een aangifte of melding van misdrijven doen en meer bereid zijn om met de politie samen te werken of zelf in te grijpen waar nodig (MacKenzie & Henry 2009; Gill et al. 2014). Voldoende maatschappelijk vertrouwen in de politie is kortom essentieel voor de politie om haar werk naar behoren te kunnen uitvoeren. Volgens de cijfers is het vertrouwen in de

Nederlandse politie onverminderd hoog, ook in vergelijking met andere instituties, waaronder bijvoorbeeld banken en kerken. Een decennialang stabiel cijfer van ongeveer 70% van de bevolking heeft vertrouwen in de politie. De enige dip is zichtbaar rond 2002, het jaar van de Pim Fortuyn-revolte (Van der Veer et al. 2013).¹⁸ Het percentage van de Nederlandse bevolking dat (zeer) tevreden zegt te zijn over het functioneren van de politie, is tussen 2012 en 2019 gestegen van 29% naar 35%. Een kleine 30% is (zeer) tevreden is over het functioneren van de politie in de eigen buurt. Sinds 2005 steeg deze tevredenheid met 14% (CBS 2020).¹⁹ De invoering van de Nationale Politie lijkt dus geen invloed te hebben op de publieke waardering van de politie als instituut; burgers zijn in het dagelijks leven met andere zaken bezig dan reorganisaties (Commissie Evaluatie Politiewet 2017: 52-53).

Een nuance is dat Nederland sowieso een *high-trust society* is waarbinnen de politie voor veel burgers het symbool voor vrede, veiligheid en stabiliteit belichaamt. Verklaringen voor het vertrouwen in de politie moeten voor een deel buiten de organisatie worden gezocht (Eysink Smeets & Baars 2016). Een empirische Amerikaanse studie bevestigt inderdaad dat vertrouwen in de politie onder meer samenhangt met een hoog vertrouwen tussen burgers onderling (Ren, Cao, Lovrich & Gaffney 2005). Bovendien bestaat er, naast vertrouwen in de politie als institutie, vertrouwen dat voortvloeit uit persoonlijke contacten met politiemedewerkers (Lord, Kuhns & Friday 2009). Dit type vertrouwen is echter kwetsbaar als ervaringen negatief zijn. Ingewikkelder nog, tegenvallende ervaringen dragen bij aan een negatief oordeel over het functioneren van de politie, terwijl positieve ervaringen zich nauwelijks uitbetalen in meer vertrouwen in de politie (Skogan 2006c; Lammers

¹⁷ Een nauw verwant begrip is 'legitimiteit', dat verwijst naar het publieke vertrouwen dat de politie doet wat er van haar mag worden verwacht. Daaraan ontleent de politie ook haar gezag. Legitimiteit kan institutioneel worden opgevat, voortkomend uit de beginselen van de democratische rechtsstaat, maar heeft eveneens te maken met persoonlijke ervaringen van burgers met de politie: begrijpen burgers politioptreden en vinden zij die gerechtvaardigd? (Terpstra & Salet 2020). Deze procedurele rechtvaardigheid is een belangrijk onderdeel van de legitimiteitsdimensie van vertrouwen in de politie (Van der Veer et al. 2013; Schaap 2018). Overigens geldt dat ook voor andere publieke functionarissen in dienst van bijvoorbeeld de Belastingdienst en de Douane.

¹⁸ Zie ook de Vertrouwensmonitor Politie 2018: www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2019/nationale-politie-2018---consolidated-report_definitief-3-1-19.pdf.

¹⁹ Veelzeggend is dat het grootste deel van de respondenten (bijna 50%) niet kan beoordelen of de politie in de buurt naar tevredenheid functioneert. Wanneer we dit onbestemde antwoord (of een gebrek aan antwoord) buiten beschouwing laten, gaat het percentage van de respondenten dat (zeer) tevreden is over het functioneren van de politie in de eigen buurt omhoog naar 54% en is 12% (zeer) ontevreden.

2004). Dat laatste zou te maken hebben met een proces van demystificatie. Het populaire beeld van 'koene boevenvangers' verwatert snel als burgers met te hoge verwachtingen naar een bureau komen.

Schaap (2018) vindt in zijn internationale vergelijkende proefschrift over Nederland, Denemarken en Engeland en Wales slechts een zwak verband tussen vertrouwen in de politie en wat hij *proximity policing* noemt: een voor burgers zichtbare politie die, samen met andere partijen, dicht bij hen staat en zich op een scala aan lokale veiligheidsproblemen richt. In zoverre er een positieve relatie bestaat tussen burgers en vertrouwen in de politie, kan deze volgens hem hoofdzakelijk worden teruggevoerd op wat in de literatuur bekendstaat als *procedural justice*: een correct optredende politie die burgers rechtvaardig behandelt. Hoewel niet geheel onbelangrijk, doet de effectiviteit van politiewerk ('boeven vangen') er voor het vertrouwen van burgers minder toe. Of zoals Broekhuizen, Van Stokkom, Schaap en Maier het formuleren: 'serieus genomen worden en benaderbaar zijn, vormen de kern van vertrouwen in de politie; crimefighting komt – als het gaat om vertrouwen – pas daarna' (2015: 8). Samengevat heeft een gedecentraliseerde, dicht bij de bevolking staande, politie wel (enig) effect op het vertrouwen van burgers in de politie, maar het blijft lastig om de mechanismen die dan werkzaam zijn naar volle tevredenheid te operationaliseren en te identificeren.

4.4. Wijkagenten

4.4.1. Takenpakket

Basisteams, waarbinnen wijkagenten een spilfunctie vervullen, vormen het fundament van GGP. Aan de functie van wijkagent worden hoge maatschappelijke eisen gesteld. Na analogie van een huisarts zouden zij, aldus de Stichting Maatschappij en Veiligheid (2015), een eerste lijnpositie binnen de lokale veiligheidszorg moeten innemen. Maar hoe ziet hun werk er in de praktijk uit? In 2010 deden Bron, Van Duijneveldt, Waarsing, Van Uden, Vijverberg en Visser een onderzoek voor het ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties naar de tijdsbesteding van ruim 350 wijkagenten door hun uren te registreren, mee te lopen en interviews te houden. Zij presenteren het volgende plaatje: de onderzochte wijkagenten besteden 65% van hun tijd

aan wijkgerelateerd werk (zoals netwerken met burgers en instellingen), aan niet-wijkgerelateerd werk (zoals noodhulp en de afhandeling van incidenten) gaat 32% van hun tijd op. De overige 3% bestaat uit briefings. Dit beeld geeft een mooie globale indruk van wat wijkagenten zoal doen. Vervolgens is het de vraag welke taken zij in de praktijk uitvoeren.

Om deze vraag preciezer te beantwoorden onderscheiden Van Steden, Miltenburg en Boutellier (2014) niet minder dan 101 taken bij 15 geïnterviewde wijkagenten in Amsterdam. Zij laten tevens zien dat *community policing* inderdaad een ambigu en onbepaald concept is: wijkagenten waren eensgezinder over wat GGP niet dan wel inhoudt. Toch wijst hun studie uit dat er 'kerntaken' bestaan die ten minste de helft van de respondenten noemen: contacten onderhouden met professionele partners, contacten onderhouden met burgers, nieuwe contacten aanboren, het signaleren van problemen in de wijk, het afhandelen van niet-urgente incidenten, het coördineren van samenwerking bij het oplossen van problemen en incidenten, surveillance te voet of op de fiets, zichtbaar aanwezig zijn in de wijk, informele conflictbeslechting, consultatie richting het eigen wijkteam en mutatie van gegevens in het politiesysteem. Hierbij hebben zij opgemerkt dat geen wijkagent hetzelfde is. Ondanks het feit dat zij een zekere kern in hun functie onderschrijven, verrichten wijkagenten maatwerk en hebben zij veel autonomie om hun werk naar eigen inzicht in te vullen.

4.4.2. Wijkagenten door de tijd heen

Volgens diverse empirische studies voldoen wijkagenten niet aan het ideaaltypische uitgangspunt dat zij 80% van hun uren besteden aan werk in en voor de wijk (Bron et al. 2010; Van der Torre 2011). Bovendien toont Terpstra (2008; 2009) zich kritisch over het realiteitsgehalte van de idealeen probleemgerichtheid, preventie, integrale samenwerking en het betrekken van burgers die wijkagenten nastreven. Deze ambities worden slechts tot op zekere hoogte gehaald. Terpstra trekt zijn conclusies op basis van vijftien interviews met wijkagenten in drie verschillende korpsen, gesprekken met collega's, leidinggevend en externe partners (zoals gemeenten) en een groot aantal uren (510) observatie van het dagelijks werk van zes wijkagenten.

In 2019 brachten Terpstra en Evers een vervolgstudie uit over het dagelijks werk van wijkagenten binnen een nationaal politiebestedel. Daarbij streefden zij dezelfde kwalitatieve onderzoeksopzet van 2008 na. Van de zes wijkagenten die aan het eerdere onderzoek meededen, waren er nog vier in hun oorspronkelijke functie actief. Maar van die vier had nog slechts één dezelfde wijk als ruim tien jaar daarvoor. Ter vervanging van de wijkagenten die afvielen, hebben de onderzoekers twee nieuwe respondenten gezocht. Het lukte echter niet om wijkagenten in dezelfde wijken te selecteren, maar qua samenstelling en problematiek lijken deze wijken wel op het origineel. Wederom hebben de onderzoekers vele uren observaties (470) uitgevoerd en informele gesprekken gehouden.

Terpstra en Evers laten zien dat er sinds de nationalisering van het Nederlandse korps grote veranderingen hebben plaatsgevonden in de organisatorische context waarbinnen wijkagenten werken vanwege een aanzienlijke schaalvergroting, wijzigingen in managementstructuren en het oppervlakkiger worden van contacten binnen in omvang toegenomen basisteams. Deels zijn ook politiek-bestuurlijke verwachtingen van hun werk en positie gewijzigd: de 'wijkagent 2.0' zou minder tijd moeten besteden aan 'zinloos' rondfietsen of praatjes maken in de wijk en zich meer moeten richten op 'krachtige' regie en 'echt' politiewerk. In feite gaat het hier om meer controle over de beleidsvrijheid die wijkagenten genieten en een meer instrumentalistische (c.q. prestatiegerichte) invulling van hun functie. Niettemin constateren Terpstra en Evers veel continuïteit. Zij vinden door de jaren heen geen fundamentele verschuivingen in het werk dat wijkagenten doen en in de problemen die zij aanpakken. Hoogstens zijn daar etnische spanningen, radicalisering en ondermijning bijgekomen.

4.4.3. Ambitie versus realisatie

Uit een vroege studie naar 239 door gebiedsgebonden politiefunctiefunctionarissen (in het rapport afgekort als GPF'ers) kwam bovenstaand punt van professionele vrijheid al sterk naar voren: GPF'ers kunnen eigen kaders stellen, achten zichzelf meestal voldoende toegerust om hun werk naar behoren te verrichten en krijgen weinig coaching of aansturing (Nienhuis, Huizing, Burgert & Gelderloos 2004). Enkele jaren later

interviewden en observeerden Bervoets, Van der Torre, Besselink en Van Bolhuis (2008) zestien wijkagenten, organiseerden zij bredere dialoog- en expertsessies en bestudeerden zij beleidsdocumenten in de regio Hollands Midden. Ook zij concluderen dat wijkagenten veel beleidsvrijheid hebben, maar kwalificeren hun grote autonomie als 'onnodig': 'wijkagenten blijken het meest effectief als zij een duidelijke opdracht krijgen vanuit hun – interne of externe – werkomgeving' (ibid.: 41). Dat gaat in tegen de visie van Nienhuis en collega's dat veel beleidsvrijheid wenselijk is om wijkagenten voldoende toe te rusten op het bouwen aan relaties ('netwerken') met burgers, gemeentelijke diensten en andere instanties, en gezamenlijk problemen op te lossen.

Ondanks dit verschil van inzicht is de Nederlandse literatuur over wijkagenten opvallend gelijkgestemd over knelpunten. Gesignaleerde punten zijn dat wijkagenten zich soms geïsoleerd voelen binnen hun team, er onvoldoende informatie-uitwisseling plaatsvindt met de recherche en de noodhulp, ondersteuning voor wijkagenten uit de eigen teams te wensen over kan laten, hun tijd door capaciteitsgebrek wordt gebruikt als reservoir voor andere onvervulde politietaken en er sprake is van veel administratieve drukte (Zoomer et al. 2002; Nienhuis et al. 2004; Bron et al. 2010; Terpstra 2008a, 2009a; Van der Torre et al. 2011; Van Steden et al. 2014; Terpstra & Evers 2019). De mate waarin deze knelpunten zich voordoen, wisselt per wijkagent. Dat kan zowel aan de persoon zelf liggen – er zijn meer 'lijdzame' en meer 'assertieve' wijkagenten (Bron et al. 2010) – als aan de organisatorische omgeving waarbinnen hij (of zij) functioneert. In ieder geval blijkt opnieuw dat wijkagenten niet per se de decentrale spil zijn waaromheen de politieorganisatie draait.

Toch zijn wijkagenten in het algemeen tevreden over hun functie en werken graag samen met professionele partners en burgers. Wel uitten zij zich, niet verrassend, kritisch over de steun die zij uit de politieorganisatie ontvangen en halen doorgaans niet de 80%-norm van in hun wijk aan het werk zijn. Daarom roept Van Caem (2012; zie ook Van Caem, Van Steden, Boutellier en Van Stokkom 2013) op tot minder hooggespannen verwachtingen van GGP: ambities van decentralisatie in combinatie met probleemgericht werken, laagdrempelige

aanwezigheid van wijkagenten in een buurt en een kleinschalige samenwerking tussen politie, burgers en lokale professionals worden weliswaar niet voor 100% gehaald, maar hebben wel degelijk zin. Beter community policing light dan helemaal geen community policing, omdat een te grote afstand tot burgers en andere lokale partners het vertrouwen in en de informatiepositie van de politie verzwakt (Van Caem et al. 2013).

In 2020 onderzocht de Inspectie Justitie en Veiligheid welke bijdragen de politie levert aan de aanpak van maatschappelijke problemen in middelgrote steden en landelijke gebieden. Het rapport gaat over ondermijning, problematische jeugdgroepen en personen met verward gedrag. Daarbij keek men naar de mate waarin de politie problemen signaleert, samenwerkt met partners en aan signalen opvolging geeft. De conclusie luidt dat de politie wordt overvraagd, waardoor het ideaal van een lokale verankering onder druk komt te staan. Het lukt wijkagenten steeds minder om in verbinding te blijven met bewoners, bedrijven en professionals in hun wijk, omdat ze voor andere politiezaken, zoals noodhulp, nodig zijn: 'De wijkagent is het gezicht naar burgers toe,' maar zij kunnen 'die rol in middelgrote steden en op het platteland niet voldoende waarmaken' (Inspectie Justitie en Veiligheid 2020: 20).²⁰ De inspectie noemt dit 'een zorgwekkende ontwikkeling', die samengaat met repressiever en incidentgedreven politietoediening.

4.4.4. Een pleidooi voor lokale opsporing

Afgezien van het feit dat hoge ambities van wijkagenten niet worden waargemaakt, bestaat er onenigheid over de vraag of hun taken en werkzaamheden de gewenste lading wel dekken. Al in 2006 bracht Zoomer een studie uit naar deze vraag. Zij deed documentonderzoek en hield interviews binnen de toenmalige politieregio's Noord-Holland Noord, Rotterdam-Rijnmond, Brabant-Noord en Amsterdam-Amstelland. Van Zoomer schrijft dat gebiedsgebonden politiefunctionarissen zowel een toezichhoudende, sociale als een opsporingsfunctie hebben, maar dat zij in verhouding weinig opsporingsactiviteiten in strikte zin,

zoals (buurt)onderzoek en het verhoren van verdachten, verrichten. Wel voeren gebiedsgebonden politiefunctionarissen opsporingstaken in brede zin uit: het signaleren van criminaliteitsproblemen en het vergaren van informatie hierover.

Zoomer geeft het advies om een sterker verband tussen gebiedsgebonden politiewerk en opsporing te creëren. Tegelijk komt er een dilemma aan het licht: politiefunctionarissen die diep in een wijk zitten, bouwen daar een vertrouwensrelatie op die zij soms laten prevaleren boven hun positie als opsporingsambtenaar. Velen bij de politie vinden deze houding 'onaanvaardbaar', omdat alle politiefunctionarissen zich in hun ogen bezig horen te houden met opsporing. Daarom moet er aan een structurelere samenwerking tussen gebiedsfunctionarissen en recherchemedewerkers worden gewerkt. Hoewel er in 2006 nog geen grote discussie werd gevoerd over ondermijning, was er al wel sprake van een zoektocht naar de optimale invulling van gedecentraliseerd politiewerk.

Door de toenemende zorgen over georganiseerde – 'ondermijnende' – criminaliteit is deze discussie weer opgelaaid. Van der Torre en Valkenhoef (2017) onderschrijven dat een gedecentraliseerde politie betrekking heeft op nabijheid tot burgers, zichtbaarheid op straat en betrokkenheid bij lokale problemen. Toch tekenen de auteurs aan dat lokaal politiewerk meer is dan dat. Het gaat Van der Torre en Valkenhoef om een evenwichtige taakuitoefening, waarbij preventief en repressief optreden een twee-eenheid vormen. Preventie staat voorop, maar indien nodig moet de politie ook stevig kunnen ingrijpen. Tevens verdient opsporing aandacht binnen het lokale politiewerk. Hierbij zetten de auteurs zich expliciet af tegen het werk van Terpstra et al. (2016). In hun studie, aldus Van der Torre en Valkenhoef, ontbreken 'lokale problemen vanwege georganiseerde misdaad [...] geheel, terwijl dit juist zo nadrukkelijk op de agenda wordt gezet door wijkagenten' (2017: 77).

Vanuit deze kritische basishouding hebben Van der Torre en Valkenhoef tussen 2015 en 2017 het

²⁰ Er bestaan naar verhouding opvallend weinig publicaties over community policing op het platteland. Dit gaat voorbij aan het feit dat deze manier van werken niet alleen in steden van toepassing is. *Rural community policing* heeft een eigen cultuur en dynamiek (o.a. Pellfrey 2007; Yarwood 2010; Thurman & McGarrell 2015; Terpstra 2016) die nieuwe vraagstukken meebrengt.

functioneren van basisteams in Rotterdam-Delfshaven, Sneek (Friesland) en De Kempen (Brabant) bestudeerd. Ze interviewden 81 politiefunctionarissen in diverse rangen en functies, deden observaties en zetten een enquête uit (325 deelnemers; 39% respons). Ook interviewden zij 36 burgemeesters en 15 gemeenteraadsleden, enquêteerden zij gemeenteraadsleden (132 politici reageerden; 55% respons), namen zij 464 straatenuêtes met burgers af en spraken zij in groepsinterviews met 46 actieve burgers. De auteurs concluderen dat de basisteams voldoende functioneren: de noodhulp helpt bij incidenten, service en intake nemen aangiften op, wijkagenten richten zich op lokale problemen en politiefunctionarissen participeren in allerlei netwerken.

Toch zijn zij kritisch. Want hoewel de basisteams forse inspanningen leveren op het terrein van de openbare ordehandhaving en (nood)hulp, zijn de justitiële politietaken volgens Van der Torre en Valkenhoef niet op orde: 'Veel en uiteenlopende respondenten (onder andere wijkagenten) vinden dat de politie er absoluut niet staat wat betreft de bestrijding van de georganiseerde misdaad met schadelijke lokale effecten' (2007: 152). De auteurs eindigen hun relaas met de aanbeveling dat er meer geïnvesteerd moet worden in een decentrale bestrijding van georganiseerde misdaad. In de woorden van Van der Torre, Tops en Van Valkenhoef (2018) is een hervorming van GGP 'broodnodig', zodat sneller de stap naar opsporing kan worden gezet van aangifteloze (en vaak slachtofferloze) misdaad met een lokale ondermijnende impact. Wijkagenten moeten hierbij een signalerende functie vervullen.

4.5. Belemmeringen voor decentralisatie

Er bestaat onder een deel van het politiepersoneel een zeker 'sociaal activisme' (Hoath, Schneider & Starr 1998) om de organisatie te veranderen. Dit deel van het personeel staat sympathiek tegenover het decentrale karakter van community policing, wil samen met andere partijen problemen oplossen en wil een minder sterke focus op strenge handhaving (Mastrofski, Worden & Snipes 1995; Novak, Alarid & Lucas 2005). Toch blijkt door dit hoofdstuk heen ook dat decentralisatie binnen de politie makkelijker is gezegd dan gedaan. Kennelijk bestaan er belemmerende factoren. De internationale

literatuur bespreekt er twee die te maken hebben met de hiërarchische structuur van politieorganisaties en de culturele dispositie van politiemedewerkers. Het is de taak van politieleiders om hun personeel mee te nemen in de idealen en principes achter community policing en hen te faciliteren bij de uitvoering ervan.

4.5.1. Een hiërarchische organisatie

In hun studie naar de uitvoering van community policing in Australië lopen Fleming en O'Reilly (2007) vooral tegen obstakels in de organisatorische sfeer op. De politie blijft een hiërarchische organisatie en heeft het geweldsmonopolie van de overheid. Daardoor zijn er strenge regels en controlemechanismen nodig die zich niet eenvoudig laten rijmen met het decentraal beleggen van verantwoordelijkheden en taken. Een ander en vaker genoemde belemmering voor decentraal werken is de politieke behoefte aan direct meetbare resultaten van politiewerk, terwijl community policing lange termijnagenda's veronderstelt en lastig in precieze cijfers te vatten is. Lilley en Hindjura (2006) onderstrepen dat evaluatiemethoden en prestatie metingen niet altijd worden aangepast op de invoering van community policing. Daardoor voelt politiepersoneel zich niet aangemoedigd om wijkgericht te opereren.

Daarnaast signaleren auteurs dat ambities van community policing nogal eens moeten wijken voor het prioriteren van 'harde' criminaliteits- en terrorismebestrijding (Boettke, Lemke & Palagshvili 2016). Binnen een hiërarchische organisatie is het voor politiefunctionarissen lastig om invloed uit te oefenen op politieke besluitvormingsprocessen die aan dat beleid ten grondslag liggen. Tevens blijkt uit kwantitatieve studies in de VS dat niet zozeer lokale behoeften, zoals criminaliteit en overlast, maar federale subsidies hebben geleid tot de omarming van community policing (Zhao, Scheider & Thurman 2002; He, Zhao & Lovrich 2005). Daarom blijft het gissen of politiekorpsen echt intrinsiek gemotiveerd zijn om decentralisaties door te voeren. Ondanks de aanstelling van wijkgerichte politiemedewerkers wijzigde er nauwelijks iets aan de inrichting van de organisatie zelf. Community policing blijkt vooral retoriek of neemt de vorm aan van broken windows policing (Leighton 1991), wat neerkomt op een repressieve insteek die politie en burgers juist uit elkaar kan drijven.

4.5.2. Opvattingen van politiepersoneel

In hun onderzoek (een survey onder 1405 deelnemende respondenten) laten Lurigo en Skogan (1994) zien dat het politiepersoneel in Chicago het grotendeels eens was met ideeën rondom community policing toen deze strategie begin jaren negentig werd geïmplementeerd. Zo was er overeenstemming over de gedeelde verantwoordelijkheid van de politie en de samenleving om criminaliteit te voorkomen, de wenselijkheid van een samenwerking met burgers en het belang van zowel burgers helpen als het handhaven van de wet. Toch toonden politiefunctionarissen minder enthousiasme voor het afwijken van hun traditionele takenpakket: het aanpakken van criminaliteit. Verder stellen Russell en Machlan (1999) met een survey binnen een Amerikaans politiebureau vast dat personeel weliswaar job satisfaction haalt uit een decentrale manier van werken binnen een hiërarchisch georganiseerde en handhavende organisatie, maar niet het gevoel heeft veel verschil te kunnen maken. Ze hebben feitelijk weinig impact.

Eenzelfde beeld komt naar voren uit een groot kwantitatief onderzoek van Zhao, Lovrich en Thurman (1999) onder 281 korpsen tussen 1993 en 1996 in de VS. In dit onderzoek is weliswaar een toename van de implementatie van gebiedsgebonden politieactiviteiten te zien, maar daaruit kan niet worden opgemaakt dat decentralisaties zich zullen doorzetten. Tegenstand komt van politiefunctionarissen die community policing 'te soft' vinden en van vakbonden die aan traditioneel politiewerk (crime fighting) hechten. Een bevinding is dan ook dat de kernfuncties van politiekorpsen (met name crime control) in de VS vrijwel onveranderd zijn gebleven (Zhao, Lovrich & Robinson 2001; Maguire & Katz 2006). Een vervolgstudie tot aan het jaar 2000 bevestigt dit beeld (Zhao, He & Lovrich 2003).

Diverse andere publicaties versterken de indruk dat politiefunctionarissen het 'echte werk' – korte reactietijden, handhaven, criminaliteit bestrijden en arrestaties verrichten – niet graag loslaten en organisatieveranderingen geen warm hart toedragen (Fielding 2000; Allen 2002; Holmberg 2002; Pelfrey 2004). Uit een survey (N = 209; 167 responsen) in Raccine, Winsconsin, komt dat politiepersoneel met de meeste dienstjaren het meest kritisch is (Lewis, Rosenberg & Sigler 1999). Dit meestal wat

oudere personeel zit minder op organisatieveranderingen te wachten. Voorts zijn straatagenten in het algemeen positiever dan de recherche. De eerste groep heeft immers meer met burgers te maken en krijgt binnen de wijken meer verantwoordelijkheid om betere relaties met hen aan te knopen. Politiepersoneel met een hogere rang is niet per se meer gecharmeerd van decentralisatieprocessen dan collega's op een lager organisatieniveau. Mogelijk verwachten hoger geplaatsten dat deze processen de hiërarchische verhoudingen binnen de organisatie veranderen ten nadele van hun eigen positie (Vito, Walsh & Kunselman 2005; Rosenberg, Sigler & Lewis 2008).

Een volgende studie onder 227 politiefunctionarissen (uit een bestand van circa 3300) in het Midwesten van de VS wijst uit dat respondenten in hogere rangen meer steun uitten voor broken windows policing (de openbare orde handhaven en criminaliteit bestrijden) dan voor het creëren van meer nabijheid tot de burger (Jenkins 2016). Dit kan wederom te maken hebben met een zeker conservatisme binnen het korps. Politiefunctionarissen krijgen niet graag het gevoel dat zij iemand vanwege community policing minder snel mogen aanhouden of maatschappelijk werkers worden (Yates & Pillai 1996). Tegelijk lijken vrouwen meer voor uitgangspunten van community policing te voelen dan mannen (Schafer 2002). Het is dus mogelijk dat een grotere 'genderdiversiteit' (Schuck 2017) binnen politiekorpsen de steun voor decentralisatie en wijkgericht werken laat toenemen.

Daarbij moet worden opgemerkt dat belemmeringen om decentralisatieprocessen door te voeren niet alleen moeten worden gezocht bij een conservatieve politiecultuur die 'boeven vangen' hoog in het vaandel heeft staan. Een belangrijke factor is ook de onduidelijke inhoud van het concept community policing zelf. Riley (1999) concludeert na het organiseren van expertsessies met 45 participanten in Anchorage (de VS) dat politiepersoneel positief over decentraal werken. Zij waarderen het kennis verzamelen over de lokale gemeenschappen, nieuwe vaardigheden en ervaringen opdoen, en problemen proactief aanpakken. Maar het politiepersoneel kon niet met zekerheid zeggen welke definitie van community policing hun organisatie er nu op nahield. Daardoor veranderde er feitelijk weinig.

4.5.3. Belemmeringen overwinnen door leiderschap

Hoewel een conservatieve politiecultuur en persoonskenmerken van politiefunctionarissen van invloed zijn op het moeizaam accepteren van organisatieveranderingen richting community policing, moeten deze niet worden overtrokken. Paoline, Myers en Worden (2002) deden twee surveys (640 deelnemers) binnen Amerikaanse politiekorpsen en vonden dat de werkomgeving en het management ook een stimulerend (of hinderend) effect hebben op de acceptatiegraad van personeel. Het heeft het weinig zin om decentralisatie top-down in te voeren als ideeën, idealen en methoden op de werkvloer niet leven. Als korpsen de steun voor community policing onder hun personeel willen vergroten, moet de leiding transparant laten zien dat er binnen decentralisatieprocessen naar een balans wordt gezocht tussen politiebelenen en die van de samenleving (Glaser & Denhardt 2010). Politiefunctionarissen vrezen bijvoorbeeld dat dicht bij burgers werken onrealistisch hoge verwachtingen schept (Lurigo & Skogan 1994). Het ontbreekt vanuit het hogere management en het middle management echter nogal eens aan een communicatiestrategie om bedoelingen en verwachtingen effectief aan de werkvloer over te brengen (Gill & Trasher (1985).

Toch dragen politieleiders een grote verantwoordelijkheid om community policing binnen hun organisatie te laten leven (Ford, Weissbein & Plamondon 2006; Ford 2007). Daarbij moeten deze leiders hun personeel niet alleen goed voorbereiden op een nieuwe manier van werken. Zij hebben ook geduld en doorzettingsvermogen nodig om de politie door organisatorische stappen – plannen maken, implementeren, monitoren en evalueren – te loodsen die community policing tot een succes moeten maken. Empirisch onderzoek wijst inderdaad uit dat leiderschap een belangrijke factor is bij het doorvoeren van decentralisatieprocessen. Mastrofski, Willes en Kochel (2007) deden een steekproef onder 566 politiekorpsen (63% respons) in de VS en vonden dat politieleiders zichzelf doorgaans een positieve rol toedichten bij het veranderen van de politieorganisatie. Toch stuiten ook politieleiders verzet op de werkvloer tegen veranderingen en kampen zij met schaarse (financiële) middelen om beleid door te kunnen zetten. Tijdens gesprekken met politiefunctionarissen in Florida komt Chappell

(2009) erachter dat zelfs als de werkvloer community policing een goed idee vindt, er een gebrek aan kwalitatief hoogwaardig personeel bestaat dat tijd heeft om duurzame relaties met burgers aan te gaan. Voorts staat een politieorganisatie die is gewend aan een hiërarchische structuur, decentralisatieprocessen in de weg.

Het gevolg hiervan is dat decentralisatie en de veranderingen die dat meebrengt, stress onder politiepersoneel kunnen veroorzaken (Lord 1996). Als reactie gaan zij minder betrokkenheid bij hun werk vertonen of zelfs tegenstribbelen (Lumb & Breazeale 2002; Ford et al. 2006). Er moet binnen het korps dus steeds voldoende begeleiding aanwezig zijn. Vito et al. (2005) wijzen specifiek op de positie van middle managers. Deze managers vertellen het beleid vanuit de korpsleiding immers door naar de werkvloer. Hierbij waarschuwen zij voor obstakels. Burgers willen niet altijd meedoen met community policing, en dat werkt desillusie onder het politiepersoneel in de hand. Tevens moeten middle managers in staat worden gesteld om een coherente visie op community policing te presenteren en hun collega's te faciliteren. Zo concludeert Cheurprakobkit (2002) dat politiefunctionarissen die trainingen over community policing hebben gevolgd, positiever zijn over deze werkwijze dan collega's zonder zo'n training. Niettemin maken middle managers zich zorgen over hun eigen positie (Vito et al. 2005). Zij zouden (deels) kunnen verdwijnen als individuele politiefunctionarissen meer autonomie krijgen door een gedecentraliseerde politieorganisatie.

4.6. Wat leert dit ons?

Meerjarige Amerikaanse kwantitatieve studies op basis van data uit de periode 1990-2000 laten zien dat de invoering van community policing in de VS niet overal (in gelijke mate) is gerealiseerd. Ondanks hervormingen gericht op decentralisatie – verantwoordelijkheden laag in de organisatie beleggen en dichtbij burgers werken – blijven veel politiekorpsen nagenoeg onveranderd gericht op 'afstandelijke' ordehandhaving en criminaliteitsbestrijding. In vergelijking hiermee heeft de Nederlandse politie decentralisatieprocessen beter weten door te voeren: verantwoordelijkheden voor wijkveiligheid zijn bij basisteams belegd en er zijn wijkagenten aangesteld die contacten met lokale professionals en bewoners onderhouden.

Niettemin bestaat er slechts een zwak verband tussen community policing en vertrouwen in de politie. Een correcte, rechtvaardige en onpartijdige bejegening van burgers door de politie draagt het meest bij aan dit vertrouwen.

Daarnaast blijven er obstakels bestaan die een volledige decentralisatie van de politieorganisatie blokkeren. Sowieso ontbreekt het aan een eenduidige visie op de organisatorische inrichting van community policing en GGP. Community policing kan zowel een specialisme binnen de bestaande politiehierarchie zijn als een nieuw organisatiemodel dat bijdraagt aan wijkgericht werken. Tevens klinkt er kritiek op een (vermeende) disbalans tussen nabijheid tot burgers en toezicht op straat enerzijds en de opsporing van (georganiseerde) criminaliteit anderzijds. Voorts heeft de nationalisering van de politie geleid tot schaalvergroting met als negatieve gevolgen vervreemding binnen het korps en een grotere afstand tot burgers door het sluiten van bureaus. Ook staan zichtbaarheid, aanrijtijden en politiecapaciteit onder druk. Ondanks deze organisatorische veranderingen en (te) hoge ambities zijn wijkagenten meestal tevreden over hun werk. Overeenkomstig de doelen van decentralisatie blijven belangrijke functies, zoals contacten onderhouden met burgers en problemen oplossen op wijkniveau, nog altijd behoorlijk overeind. Toch staat de positie van wijkagenten in met name middelgrote en kleinere gemeenten onder druk, omdat zij andere taken moeten verrichten. Het gevolg is dat de contacten die de politie met een wijk heeft, afnemen en dat de politie repressiever (meer incidentgericht) gaat optreden.

Tot slot is een volledige decentralisatie binnen de politie onmogelijk vanwege het geweldsmonopolie dat streng toezicht vereist. De politie blijft een hiërarchische organisatie die ondergeschikt is aan het bevoegd gezag en heeft te maken met veranderende politiek-bestuurlijke verhoudingen die in Nederland hebben bijgedragen aan centralisatieprocessen. Daarnaast bestaat er binnen de politie een zeker conservatisme die bewegingen richting decentralisatie in de weg staat. Een deel van het personeel vindt community policing niet over het 'echte werk' gaan of vreest dat door decentralisatie hun hiërarchische positie in de knel komt (merk hierbij op dat de literatuur een

Amerikaanse herkomst heeft). Politieleiders, meer in het bijzonder middle managers, vervullen een spilfunctie bij het aanjagen, organiseren en faciliteren van gedecentraliseerd politiewerk.

5

Probleemgericht werken



SCOOT
AMSTERDAM WEST
SCOOTER RENTAL

0900 8844
LEEN TOEGANG WEL POLITIE

« waakzaam en dienstbaar »
POLITIE

Hoofdstuk 5

Probleemgericht werken

5.1. Inleiding

De tweede dimensie van community(-oriented) policing heeft betrekking op 'broad-ranging problem solving' (Skogan 2006b: 7). Probleemgericht politiewerk gaat, aldus Skogan, verder dan het zich toeleggen op openbare ordehandhaving, het afhandelen van incidenten en het opsporen van criminaliteit. In zijn optiek richt een probleemgerichte aanpak zich ook op de preventie van criminaliteit, het tegengaan van overlast, het vergroten van de veiligheidsbeleving en het aanpakken van problemen bij de bron, zodat er duurzame oplossingen kunnen ontstaan. Dat doet de politie niet alleen. Probleemgericht werken bestaat uit een integrale benadering, waarbij tal van lokale organisaties – hulp- en zorgverlening, scholen, woningbouwverenigingen, gemeentelijke diensten, enzovoort – zijn aangehaakt. Zo'n benadering kan veel tijd in beslag nemen. Als voorbeeld: de Zeedijk in Amsterdam riep ooit nare associaties op met prostitutie en drugs, maar is door een jarenlange probleemgerichte aanpak flink opgeknapt.

Behalve dat probleemgericht werken een dimensie is van community policing, gaat het ook om een zelfstandig politiemodel. Auteurs gebruiken community(-oriented) policing (COP) en problem-oriented policing (POP) regelmatig als synoniem. Volgens Reisig (2010) is dat onterecht, want community policing gaat uit van betrokkenheid op burgers, terwijl dit niet noodzakelijkerwijs voor problem-oriented policing geldt. Betrokkenheid op burgers kan nodig zijn om problemen op te sporen, te begrijpen en op te lossen, maar dat hoeft niet. Community policing en problem-oriented policing hebben dan ook een andere achtergrond. Community policing komt voort uit zorgen over sociale onrust en stijgende criminaliteit, waarbij de politie een betere aansluiting met de bevolking zocht. Problem-oriented policing verlegt enkel de focus van incident- naar probleembestrijding.

Toch blijft een probleemgerichte aanpak in de praktijk onderdeel van GGP, met de assumptie dat burgers hierbij betrokken moeten worden.

Dat kan op twee manieren: door het identificeren van de grootste problemen in een wijk (bijvoorbeeld via buurtbijeenkomsten) en door het bijdragen aan de oplossing hiervan. Vervolgens biedt probleemgericht werken handvatten voor een systematische aanpak. Het doel van dit hoofdstuk is om de theorie, praktijk en resultaten van probleemgericht politiewerk aan de hand van de literatuur te beschrijven en te begrijpen. Vanuit deze doelstelling besteden we ook aandacht aan de uitgangspunten en werking van politiemodellen die met COP en POP samenhangen. We beginnen met het klassieke werk van Herman Goldstein. Hij introduceerde eind jaren zeventig de theorie van problem-oriented policing (5.2). Daarna bespreken we variaties op probleemgerichte politiestrategieën: een plaatsgebonden aanpak (5.3), een persoonsgerichte aanpak (5.4), broken windows policing (5.5), reassurance policing (5.6) en intelligence-led policing (5.7). Tot slot besteden we aandacht aan publicaties die een combinatie van modellen en strategieën voorstellen (5.8).

5.2. Het klassieke werk van Herman Goldstein

5.2.1. SARA

In zijn inmiddels klassieke artikel *Improving policing: a problem-oriented approach* (1979) beargUMENTEERT Herman Goldstein dat de politie lijdt aan wat hij het 'means over ends syndrome' noemt: het verkiezen van middelen boven doelen. De politie ziet het handhaven van de wet veelal als doel van haar werk, maar volgens Goldstein is dit slechts een middel. In zijn ogen is het echte doel van politiewerk het oplossen van problemen. Een focus op problemen is inderdaad ook een van Skogans drie pijlers onder community policing. Burgers kunnen met een ongelooflijke waaier aan ongewenste situaties bij de politie aankloppen. Denk aan beroving, inbraak, huiselijk geweld, vandalisme, snelheidsovertredingen, weggelopen kinderen, ongelukken, en ga zo maar door. Als je niet meer weet wat te doen, is daar altijd nog de politie. Bij probleem-georiënteerd politiewerk, of *pro-*

blem-oriented policing (POP), richt de politie zich op het oplossen van een specifiek probleem in plaats van incidentbestrijding. Deze aanpak onderscheidt zich vooral door een focus op de onderliggende oorzaken (Eck & Spelman 1987). Daarmee is POP een benadering die zich toelegt op het duurzaam oplossen van problemen. Een veelgebruikt conceptueel model achter POP staat bekend als SARA (Scanning, Analysis, Respons, Assessment; Weisburd, Telep, Hinkle & Eck 2008, 2010) en bestaat uit vier stappen:

- het *scannen* van problemen in een wijk en het prioriteren hiervan door de politie;
- het *analyseren* van informatie over daders (of verdachten), slachtoffers, en locaties waar criminaliteit, overlast en wanorde zich voordoen;
- het *reageren* op problemen door het implementeren van strategieën die deze problemen moeten aanpakken door een andere inzet dan handhaving en incidentbestrijding door de politie. Samenwerking met andere partijen is vaak noodzakelijk;
- het *evalueren* van de effectiviteit van interventies door te bepalen hoe plannen zijn uitgevoerd en in hoeverre behaalde resultaten aansluiten bij de oorspronkelijk gestelde doelen.

Dit model is simpel en verfijnd, maar in de praktijk kleven er diverse uitdagingen aan het doorlopen van de verschillende stappen. Problemen kunnen complex en omvangrijk zijn, grondige probleemanalyses vragen om informatie-uitwisseling en het koppelen van data uit verschillende bronnen, formele evaluaties van een aanpak worden vaak achterwege gelaten en het kan voor de politie verleidelijk zijn om terug te vallen op de 'simpele oplossing' van handhaving (Braga & Weisburd 2006a). Daarom is het zaak om letterlijk en figuurlijk ruimte te creëren voor de uitdagingen die POP meebrengt, inclusief het versterken van de analytische vermogens van politiepersoneel. Support vanuit het management is hierbij cruciaal (Barnsley & Cole 1998). Ondanks dat POP er vaak anders uitziet dan Goldstein het oorspronkelijk heeft bedoeld, is er toch bewijs voor de effectiviteit van zijn ideeën omtrent het aanpakken en voorkomen van criminaliteit. Daar gaat de volgende paragraaf over.

5.2.2. Overtuigende bewijskracht

In de jaren tachtig ging de politie van Baltimore en Newport News (VS) volgens de principes van

POP werken. Een evaluatie van deze strategie laat zien dat een rationele en gerichte aanpak van problemen leidde tot minder inbraken en berovingen (Eck & Spelman 1987). Ook een *randomized controlled experiment* van Braga, Weisburd, Warring, Mazerolle, Spelman en Gajewski (1999) wijst uit dat wanneer de politie zich richt op een specifiek probleem, dit een gunstig effect heeft op criminaliteit en andere verstoringen van de openbare orde. De auteurs vonden geen verplaatsingseffecten naar de omliggende omgeving. Tijdens hun studie verdeelden zij de Amerikaanse stad Jersey City in twaalf paren van *high-crime* plaatsen waarvan er één paar een 'POP-behandeling' onderging. De politie ging problemen analyseren aan de hand van verschillende databronnen. Naar aanleiding van deze analyses voerde de politie gesprekken met bewoners en samen met de gemeente werd er een interventie gekozen gericht op het opknappen van de omgeving, zoals het opruimen van afval en het afsluiten van een braakliggend terrein. Tezamen met een verhoogde aanwezigheid van de politie bood deze strategie minder kansen voor criminaliteit en vergrootte het de pakkans van daders.

In de loop van de tijd is er onderzoek naar de effectiviteit van POP-interventies uitgevoerd. Weisburd, Telep, Hinkle en Eck (2008, 2010) deden een meta-analyse waarbij zij 5500 Engelstalige artikelen en rapporten doorzochten. De auteurs vonden slechts tien robuuste studies die allemaal een klein, maar statistisch significant, positief effect van POP op criminaliteit en overlast laten zien. Tevens bespreken de auteurs 45 publicaties die op een minder robuust methodologisch design stoelen (bijvoorbeeld door het ontbreken van pre-/post-metingen bij interventies en het ontbreken van controlegroepen). Ook deze publicaties tonen empirisch bewijs voor de werking van POP. Hoewel minder overtuigend, vinden Weisburd en collega's het bewijs toch veelzeggend, omdat alle aange troffen studies een positief verband leggen tussen POP en dalende criminaliteitscijfers. Tegelijk waarschuwen zij voor te hoge verwachtingen, omdat de politie niet meteen op een enorme daling van criminaliteit en overlast moet rekenen. Het lijkt hun vooral verstandig om een doordacht plan voor de analyse en aanpak van problemen op te stellen, omdat interventies die daaruit volgen de veelbelovendste resultaten opleveren (zie ook Mazerolle, Ready, Terrill & Waring 2000). Eck (2006) merkt

op dat POP zelfs bij een oppervlakkige probleemanalyse effectief kan zijn: ‘problem-solving “light” is better than no problem-solving at all’ (ibid.: 128). Een puur op handhaving gestoelde aanpak sorteert in ieder geval slechts kortetermijneffecten.

In een volgende meta-analyse van 39 nieuwe POP-studies, die tussen 2006 en 2018 zijn uitgebracht, trekken Hinkle, Weisburd, Telep en Petersen (2020) nog positievere conclusies: zij rapporteren 34% reductie in criminaliteit afgezet tegen controlegroepen. Tevens vinden zij geen verplaatsingseffecten als gevolg van POP. De door Hinkle en collega’s geanalyseerde studies hebben zowel betrekking op een plaats- als een persoonsgebonden aanpak (zie paragraaf 5.3 en 5.4) en op diverse vormen van criminaliteit en overlast. POP heeft slechts een gering effect op de legitimiteit van de politie, onveiligheidsgevoelens en collectieve zelfredzaamheid in een wijk. We kunnen dus leren dat systematisch problemen analyseren, oorzaken identificeren en maatwerk leveren een grotere impact hebben op criminaliteit dan standaard reactief politiewerk. Cordner (2020) noemt in zijn handboek over evidence-based policing dezelfde mechanismen. Effectief politieoptreden kenmerkt zich door een selectieve en geconcentreerde aanpak. Empirische inzichten wijzen uit dat gerichtheid op een probleem, het zorgvuldig uitpluizen van onderliggende oorzaken en daaruit voortvloeiende doelgerichte interventies succesvol zijn.

5.3. Een plaatsgebonden aanpak

5.3.1. Een focus op ‘hot spots’

We hebben vastgesteld dat criminaliteitsproblemen zich vaak geconcentreerd voordoen op bepaalde – verloederde – plekken met veel gelegenheid en weinig toezicht.²¹ Vanuit het inzicht dat geografische context invloed heeft op zowel de oorzaak als de preventie van problemen spreekt men in de VS over *place-based policing*, oftewel: plaatsgebonden politiewerk als nadere uitwerking van POP. We leggen de plaatsgebonden aanpak uit aan de hand van Weisburd (2008). De nadruk van

deze aanpak ligt op *hot spots* waar veel criminaliteit en overlast plaatsvinden. Hot spots kunnen klein zijn, bijvoorbeeld een specifiek adres, een gebouw of een plein, maar ook meerdere straten of woonblokken omvatten. Door te focussen op plaatsen zou de politie met dezelfde middelen en mensen meer kunnen bereiken, en dus efficiënter en effectiever werk leveren.

Van hot spots gaat een duidelijke prioriteit uit, waarbij broeinesten van criminaliteit en overlast (die zich niet makkelijk verplaatsen) gericht kunnen worden aangepakt. Potentieel kan de politie ook bewijs verzamelen dat juridisch en ethisch minder gevoelig ligt dan bij de aanpak van personen (zie paragraaf 5.4). Place-based policing richt zich in eerste instantie op repressie en preventie, hoewel het oplossen van onderliggende oorzaken van problemen ook de voorkeur geniet. In de praktijk ziet een plaatsgebonden manier van werken er verschillend uit. Enerzijds betekent place-based policing het uitvoeren van patrouilles op hot spots. Anderzijds kan het gaan om het identificeren en analyseren van plaatsgebonden problematiek (*crime mapping*), het ontwikkelen van op maat gemaakte oplossingen, en waar nodig het inschakelen van andere partijen.

5.3.2. Positief effect op criminaliteitspreventie

Met behulp van een literatuurstudie onderzocht Braga (2007) de effecten van place-based (of hot spot) policing op criminaliteit. Ook dit empirische materiaal laat zien dat een gefocuste of situationele aanpak van hot spots een positieve invloed heeft (zie verder Sherman 1997; Braga & Bond 2008; Ratcliffe, Taniguchi, Groff & Wood 2011). Mazerolle, Soole en Rombouts (2006) voegen een nuance toe. In hun meta-analyse concluderen zij dat een combinatie van problem-oriented policing en community policing effectiever is in het verminderen van drugsdelicten dan keiharde hot spot policing. Wel beamen deze auteurs dat ‘geographically targeted’ interventies samen met ‘cooperative partnerships’ de beloftevolste resultaten opleveren. Zij wijzen met name een eenzijdige nadruk

²¹ Deze observatie sluit aan bij de *Routine Activity Theory* van Cohen en Felson (1979): het plegen van criminaliteit berust op de rationele keuze van een gemotiveerde dader die een aantrekkelijk doelwit vindt en weinig of geen toezicht op zijn daden ervaart. Verwant hieraan gaat de theorie van situationele preventie over het wegnemen van omgevingsoorzaken die criminaliteit mogelijk maken (Clarke 1983). Beide benaderingen wijken af van andere theorieën die oorzaken van criminaliteit verklaren uit armoede, werkloosheid en sociale ongelijkheid. Deze benaderingen worden gebundeld onder de noemer *social disorganization theory* (Sampson & Groves 1989).

op wetshandhaving en repressie af (zie de onderstaande kritiek op broken windows policing).

Een ander empirisch onderzoek gaat over probleemgerichte politie-interventies op hot spots in Boston, de VS. Daar richtte het *Safe Street Team* (SST) programma zich op deze plaatsen. Via een analyse van criminaliteitscijfers en door het gebruik van een crime mapping technologie, identificeerde de politie dertien hot spots om SST te implementeren (Braga & Schnell 2013). In lijn met probleemgericht werken, verdiepte men zich in onderliggende oorzaken van criminaliteit, werd er maatwerk ontwikkeld en ging de politie samenwerken met burgers, bedrijven en andere lokale organisaties. Hiernaast gingen politiemedewerkers per voet of fiets patrouilleren. Uit de evaluatie kwam naar voren dat de hot spots stabiel waren: interventies zorgden niet voor verplaatsingseffecten.

Na het doorbreken van dynamieken op hot spots, het afschrikken of arresteren van personen die problemen veroorzaken en het betrekken van de gemeenschap (inclusief het nemen van sociale maatregelen) was drie jaar na de implementatie van het SST-programma de criminaliteit gedaald. In 2007 was er sprake van een *decade high* van 7533 incidenten, gevolgd door een *decade low* van 6192 incidenten in 2009: een vermindering van bijna 18%. Hierbij hielden Braga en Schnell rekening met controle-hot spots waar het SST-programma niet werd geïmplementeerd. Opnieuw: een focus op hot spots en probleem-specifieke interventies zijn volgens hen de sleutelcomponenten van effectief politiewerk en preventie van criminaliteit.

5.3.3. De belofte van 'soft police power'

Ariel, Weinborn en Sherman (2016) hebben zich in Groot-Brittannië verdiept in welke mechanismen verantwoordelijk zijn voor het succes van hot spot policing: de 'harde' dreiging met arrestatie of de meer 'zachte' patrouilles door *Police Community Support Officers* (PCSOs): geüniformeerde politie zonder wapen en beperkte juridische bevoegdheden (enigszins vergelijkbaar met Nederlandse politieursveillanten). In totaal verdeelden de onderzoekers 72 hot spots in Peterborough (Oost-Engeland) willekeurig in een behandelgroep (34 hot spots) en een controlegroep (38 hot spots). De 'behandeling' bestond uit een verhoging van het aantal patrouilles door PCSOs, die waren uitgerust

met GPS-trackers. Het ging in de studie van Ariel en collega's om ongeveer twee bezoeken van tien minuten per dag méér dan in de controlegroep.

Bij vergelijking van de twee groepen hot spots zien we dat er bij de eerste groep 39% minder gerapporteerde criminaliteit was en 20% minder noodoproepen. Ook was er in dit onderzoek een *diffusion effect* waarneembaar. Er vond geen verschuiving van criminaliteit plaats, de omliggende omgeving werd juist veiliger. Hieruit kan worden opgemaakt dat 'more time on patrol and visits to hot spots by PCSOs can in fact prevent crime and disorder' (ibid.: 306). Dit resultaat was niet afhankelijk van 'hard' police power (dreiging met arrestatie), maar van de 'soft' power die ongewapende en te voet patrouillerende PCSOs uitstralen. Niet zozeer de duur van hun bezoeken aan hot spots, als wel de frequentie ervan, lijkt bepalend voor het effect dat de PCSOs hadden. Vooralsnog is het onderzoek van Ariel en collega's niet gerepliceerd en moeten we dus voorzichtig zijn met het trekken van stevige conclusies.

5.3.4. Kanttekeningen

Bij het werken met POP op hot spots zijn ook kanttekeningen te plaatsen. Aan de hand van een enquête onder politiepersoneel in de San Diego, Californië, concluderen Cordner en Perkins Biebel (2005) dat de inzet van POP doorgaans zeer kleinschalig is: gericht op één adres, gebouw, parkeerterrein of kruispunt. Daarom is het volgens de auteurs moeilijk, zo niet onmogelijk, om generieke uitspraken te doen over de exacte resultaten van POP en de factoren die tot die resultaten leiden. De overtuigingskracht van POP zit juist in het leveren van maatwerk.

Een tweede kritiekpunt is dat er meer bewijs nodig is over de (vermeende) langetermijneffecten van hot spot policing en naar strategieën die het effectiefst zijn voor het bestrijden van overlast, verloedering, verpaupering en criminaliteit. Hoe vertaalt succes op korte termijn zich in succes op langere termijn? Zorgt place-based policing ervoor dat de criminaliteit in wijken en buurten permanent afneemt en welke mechanismen liggen daarachter? Rojek (2003) analyseerde POP-initiatieven die door het Amerikaanse Police Executive Research Forum jaarlijks werden voorgedragen voor de *Herman Goldstein Award for Excellence*

in *Problem-Oriented Policing*. Zijn conclusie is dat over de duurzaamheid van initiatieven en langetermijneffecten op criminaliteit, overlast en wanorde minder duidelijke uitspraken kunnen worden gedaan. Overigens zijn Weisburd et al. (2008, 2010) en Hinkle et al. (2020) in hun latere grote reviews positiever over dit punt.

Een derde onderwerp betreft verplaatsingseffecten. Er is, zoals gezegd, bewijs dat criminaliteit zich door controles op hot spots niet naar de directe omgeving verplaatst (Braga et al. 1999; Braga & Schnell 2013; Hinkle et al. 2020), maar we hebben geen scherp beeld of hetzelfde geldt voor plaatsen die verder weg liggen. Tevens kan het zijn dat problemen onzichtbaar worden als bijvoorbeeld tippelende prostituees zich van een plein terugtrekken en binnenshuis gaan werken (Weisburd & Telep 2014). Aan de andere kant hebben Braga, Papachristos en Hureau (2012) een grotere analyse van negentien studies uitgevoerd om meer te kunnen zeggen over de impact van place-based policing op hot spots. De resultaten laten wederom een kleine, maar duidelijke vermindering in criminaliteit zien. Dat resultaat is niet enkel zichtbaar op de hot spot zelf, maar ook in de omliggende omgeving – het eerdergenoemde diffusion effect.

Een vierde thema is dat studies naar de effectiviteit van place-based policing bewijs opleveren in (groot)stedelijke gebieden (Weisburd & Telep 2014). Onderzoek naar kleine gemeenten of dorpen bestaat nagenoeg niet. Ook weten we weinig over wat inzetten op hot spots betekent voor de legitimiteit van de politie in de ogen van burgers (Braga 2007). Zorgt deze strategie ervoor dat burgers zich fair en rechtvaardig – volgens de regels van procedurele rechtvaardigheid – behandeld voelen? Stevig handhaven op overlast en criminaliteit kan problemen in een wijk verbeteren, maar ook schade aan relaties tussen politie en burgers berokkenen.

Ten zesde moet worden opgemerkt dat POP de nodige financiële investeringen en tijdsinspanningen kost. Daarom kan de invoering van deze werkwijze obstakels kennen. De politie is immers een redelijk conservatieve organisatie: hiërarchische organisatiestructuren kunnen innovatie en creativiteit belemmeren en een politieorganisatie die bestaat uit veel 'doeners', verzet zich wellicht tegen diepteanalyses van problemen en gediversifieerde

interventies die maanden of jarenlange investeringen vergen. Zeker niet al het politiepersoneel gaat zomaar voor POP (Braga & Weisburd 2006a).

Tot slot gaat er aandacht uit naar het gebruik van nieuwe informatietechnologieën ter ondersteuning van place-based policing (Weisburd & Telep 2014). Het grootschalig verzamelen van data over hot spots binnen gemeenten kan de politie helpen. Er is echter meer kennis nodig over hoe deze technologieën in te zetten met de vraag daarbij welke strategieën in welke contexten het beste werken. Hierbij lopen we ook tegen juridische en ethische kwesties aan. Daarom besteden we verderop in dit hoofdstuk uitgebreider aandacht aan intelligence-led policing en predictive policing

5.4. Een persoonsgebonden aanpak

Behalve met een plaatsgebonden aanpak van criminaliteit werkt de politie met vormen van een persoonsgerichte aanpak, zodat problemen gericht worden aangepakt (POP). We bespreken er drie. De eerste is *proactive-policing* (Clarke 2006). Om een hogere effectiviteit en efficiency te bereiken heeft de politie in Edmonton (Canada) geëxperimenteerd met gericht inzetten van capaciteit op individuen die de meeste criminaliteit veroorzaken. Hier kan ook een verbinding met intelligence-led policing (zie hieronder) worden gelegd: het systematisch verzamelen en via ICT-applicaties analyseren van informatie over persistente risico's en problemen op basis waarvan de politie beleid ontwikkelt dat criminele activiteiten moet verstoren. Aansluitend evalueerde de politie resultaten van acties en kreeg gevoerd beleid waar nodig bijstelling. Het experiment in Edmonton werd aangewakkerd door financiële krapte. Daardoor moest de politie prioriteiten stellen en de eigen middelen zo doeltreffend mogelijk gebruiken. Voor managers was het een uitdaging om traditioneel reactief politiewerk (reageren op noodoproepen) deels om te buigen naar een informatiegestuurde aanpak, waardoor problemen vroegtijdig konden worden geïdentificeerd en opgelost. Uit het artikel blijkt niet zonneklaar hoe succes deze benadering was.

De tweede en samenhangende persoonsgerichte aanpak is *pulling levers policing* (Braga, Kennedy, Warring & Morrison Piehl, Kennedy 2006). Het kernidee, daterend uit Boston in de jaren negentig, is dat de politie actief bepaalde individuen probeert

af te schrikken – er wordt ook wel van een *deterrence*-strategie gesproken – om toekomstig wan-gedrag te vertonen. Indien een bepaalde vorm van criminaliteit zich veel voordoet, zet de politie een onderzoek uit naar de groepen die hiervoor verantwoordelijk zijn. Wanneer die groep, een *gang*, eenmaal is geïdentificeerd, worden alle registers opengetrokken en mogelijke sancties van stal gehaald (vandaar pulling levers). De politie doet er alles aan om personen te dwarsbomen en communiceert dat ook aan betrokkenen. In Boston ging het om druggerelateerd geweld. De politie nodigde verschillende drugsbendes op het hoofdbureau uit om duidelijk te maken dat meer geweld zou leiden tot actief ingrijpen tegen de drugshandel. Indien het geweld zou afnemen, beloofde de politie minder stevig op te treden. Deze manier van communiceren leverde volgens het onderzoek positieve resultaten op (zie ook Braga & Weisburd 2012a, b). Een probleemgerichte aanpak van recidivisten (of veelplegers) leidde ertoe dat allerlei criminele incidenten waarvoor zij verantwoordelijk waren, in omvang afnamen. Het aantal moordslachtoffers, noodoproepen over afgevuurde wapens, en incidenten door wapengeweld nam relatief sterk af vergeleken met cijfers uit andere Amerikaanse steden.

Een laatste, heel andere, variant op een persoonsgerichte aanpak is *restorative policing* (Clamp & Paterson 2017) – oftewel: herstelgericht politiewerk. Voortbouwend op POP wil deze vorm van lokaal politiewerk niet alleen vrede en veiligheid nastreven door (kortstondig) repressief ingrijpen, maar ook door conflicten en problemen bij de bron aan te pakken. Hierbij ligt de focus op personen. Anders dan in de twee vorige varianten gaat het echter niet om het pro-actief dwarsbomen van veelplegers. De bedoeling van *restorative policing* is om slachtoffers en daders (of verdachten) met elkaar in gesprek te brengen over een gepleegd delict. Hierbij houdt de politie daders verantwoordelijk voor het herstel van geschonden relaties. Daarnaast betreft de politie zowel slachtoffers als de bredere gemeenschap (andere getroffen) bij het zoeken naar herstel. Hiertoe gebruiken

politiefunctionarissen en andere partijen (zoals Beter Buren in ons land) methodieken, waaronder bemiddeling (*mediation*), om gesprekken tot stand te brengen. Een kernidee achter *restorative policing* is dat problemen en conflicten via andere wegen dan alleen het strafrecht kunnen worden opgelost (of in ieder geval verzacht). Herstelgericht werken hoeft niet in de plaats te komen van het strafrecht, want een officier van justitie kan altijd overgaan tot vervolging van verdachten als dat wenselijk is. Politiekorpsen in binnen- en buitenland experimenteren momenteel met vormen van *restorative policing*. Projecten laten bemoedigende resultaten zien (Cleven, Lens & Pemberton 2016).²² Daders en slachtoffers die meewerken, tonen zich vaak tevreden over de uitkomsten van herstelgesprekken en ook zouden recidivecijfers afnemen.²³

5.5. Broken windows policing

5.5.1. Harde aanpak van overlast en verloedering

George Kelling en James Wilson hebben de *broken windows*-thesis geïntroduceerd – een thesis die, net als *place-based policing*, uitgaat van de premisse dat criminaliteit en overlast zich concentreren op plekken waar de omstandigheden gunstig zijn. In hun journalistieke (!) artikel uit 1982 beschrijven de auteurs dat actief ingrijpen door politie bij tekenen van overlast en wanorde-lijk gedrag verdere criminaliteit kan voorkomen. De achterliggende theorie is dat overlast, verloedering, verpaupering en criminaliteit in deze orde van ontwikkeling met elkaar verbonden zijn. Zoals de auteurs schrijven: ‘If a window in a building is broken and is left unrepaired, all the rest of the windows will soon be broken.’ De gedachte hierachter komt voort uit sociologische veronderstellingen over het verval van wijken. Indien een gebroken ruit niet wordt gerepareerd, geeft dit het signaal af dat het weinig uitmaakt wat er op straat gebeurt. Hierdoor brokkelen eens gedeelde fatsoensnormen en wederzijds toezicht langzaam af totdat er geen sociale controle meer over is. Anders gezegd: zichtbare verloedering van een

²² Het Britse *College of Policing* komt na een bespreking van twee grote literatuurreviews tot vergelijkbare positieve resultaten: ‘overall, the evidence suggests that RJ conferencing has reduced crime. [...] RJ conferencing was [also] found to be cost effective’. Zie: <https://whatworks.college.police.uk/toolkit/Pages/Intervention.aspx?InterventionID=24>.

²³ Het gaat voor deze literatuurstudie te ver om deze resultaten gedetailleerder te bespreken. Dan betreden we het rijke onderzoeksdomein van *restorative justice*, dat op zichzelf een literatuurstudie waard is.

wijk nodigt individuen uit om antisociaal gedrag te vertonen, omdat dit niemand uit lijkt te maken en het ook waarschijnlijker is dat bewoners zulk gedrag gaan overnemen (Keizer, Lindenberg & Steg 2008). Op dit kantelmoment, aldus de broken-windows these, krijgen burgers het gevoel dat problemen uit de hand lopen. Degenen die kapitaalkrchtig genoeg zijn, zullen verhuizen, terwijl de rest van de wijk verder afglijdt. Bewoners gaan de straat mijden en spreken de ander niet meer aan op (wan)gedrag. Bedelaars, alcoholisten en herriemakers krijgen hierdoor nog meer vrij spel. De wijk wordt zodoende een broeiest van criminaliteit, zeker als de politie er zich door agressie en geweld niet meer durft te vertonen. Volgens Kelling en Wilson (1982) ligt de oplossing erin dat politie overlast en verloedering tegengaat om zo te voorkomen dat deze zich verder ontwikkelen tot criminaliteit. Van systematisch handhaven moet kortom een preventieve werking uitgaan.

De auteurs beargumenteren hun standpunten wederom vanuit het wijkperspectief. Het belangrijkste is volgens hen om, naast ordehandhaving op kleinere vergrijpen, de informele sociale controle op straat te laten toenemen. Het is de bedoeling dat burgers aangeven wat in hun ogen de grootste overlastproblemen zijn. Vervolgens moet de politie frequent contact met burgers hebben en zichtbaar en te voet op straat aanwezig zijn. Dat levert minder barrières op dan gemotoriseerde patrouilles. Hoewel er dus ruimte is voor een preventieve taak voor burgers, staat broken windows policing vaak gelijk aan zero tolerance policing. Dit vanuit het idee dat een wijk alleen veiliger wordt als de politie het goede voorbeeld geeft en stevig (zo niet keihard) optreedt bij vergrijpen die op het eerste gezicht niet crimineel zijn of waar mensen weinig tot geen last van hebben. Denk bijvoorbeeld aan een enkele bedelaar in de straat. Want die eerste bedelaar, zo luidt de hypothese, kondigt naderend onheil aan.

In hun studie uit 1996 scherpen Kelling en Coles de broken windows-these verder aan. Hierbij besteden zij meer aandacht aan de relatie tussen politie en burgers. Als er wederzijds wantrouwen

bestaat, zal de politie minder informatie vanuit de lokale gemeenschap ontvangen en zelfs weerstand ondervinden, waardoor reactief en repressief optreden de regel gaan vormen. Het gevolg is dat contacten tussen politiefunctionarissen en buurtbewoners in een neergaande spiraal belanden. Daarom pleiten Kelling en Coles (1996) voor de ondersteuning van burgers en een herwaardering van onderlinge samenwerking. Hoewel misdaadbesteding een primaire taak is van politiefunctionarissen, moeten ook burgers ertoe worden aangezet controle op straat uit te oefenen. Deze aanvulling roept prangende vragen op, want staat een zero tolerance-benadering niet haaks op dicht bij burgers staan? Kunnen broken window policing en community policing eigenlijk wel samengaan? Kelling en Coles komen er niet goed uit. Hierbij zij opgemerkt dat latere studies naar broken windows policing weinig aandacht besteden aan dergelijke inconsistenties binnen de theorie. De meeste aandacht gaat uit naar de empirische houdbaarheid van de these dat het niet aanpakken van overlast en verloedering uiteindelijk in criminaliteit ontspoot (Van Stokkom 2007). Hierover gaan de volgende paragrafen.

5.5.2. Bestaat er een relatie tussen verloedering en criminaliteit?

De broken windows-these over de ontwikkeling van overlast tot criminaliteit kan in twee stromingen worden verdeeld. De eerste stroming richt zich op buurtstatistieken over wanordelijkheid en criminaliteit. Hierbij stellen onderzoekers de vraag of overlast en verloedering goede voorspellende indicatoren zijn voor criminaliteit op een grotere schaal. Onderzoekers binnen de tweede stroming kijken naar de impact van broken windows policing (het plegen van arrestaties voor relatief kleine vergrijpen) op misdaadcijfers. De tweede groep studies spitst zich toe op de effectiviteit van beleid en ondernomen politieacties. Het doel van Harcourt en Ludwig (2006) is om beide stromingen te testen.

De auteurs richten hun pijlen eerst op eerder kwantitatief onderzoek van Kelling en Sousa (2001) naar broken windows policing in New York. Dit onderzoek leverde positieve resultaten op over de impact van zero tolerance policing op overlast,

verloedering, verpaupering en criminaliteit.²⁴ Maar volgens Harcourt en Ludwig zijn conclusies te rooskleurig, omdat er in de statistische analyse weinig rekening wordt gehouden met de crack- en coke-epidemieën die vooral grote Amerikaanse steden eind jaren tachtig teisterden. Volgens hen is er in werkelijkheid sprake van zogeheten *mean reversion*: het fenomeen dat politiedistricten met de hoogste criminaliteitscijfers en extra mankracht in de jaren negentig tot het gemiddelde evolueerden en daardoor ook de grootste daling in criminaliteitscijfers lieten zien. Anders gezegd: broken windows policing levert geen positieve resultaten op, wel een ‘*massive period effect*’ (ibid.: 290) veroorzaakt door eerdere drugoorlogen en de gevolgen hiervan voor politie-inzet en criminaliteitscijfers. In wijken met zware problemen was veel politie aanwezig die grootschalig recidivisten oppakte en het wapenbezit terugdrong. Dat heeft waarschijnlijk geholpen om misdaad te laten afnemen en niet broken windows policing toegespitst op een agressieve aanpak van kleine overtredingen.²⁵

Voorts zijn Harcourt en Ludwig geïnteresseerd in het resultaat van andere beleidsinterventies in het licht van broken windows policing. Daartoe analyseren zij het *Moving to Opportunity* (MTO)-project in diverse Amerikaanse steden. Dit project had als doel om 4600 families met een laag inkomen die woonden in een wijk met hoge criminaliteitscijfers en wanordelijkheid te verplaatsen naar betere wijken. Door families willekeurig uit te zoeken en te verplaatsen was het goed mogelijk om vast te stellen of minder verloederde wijken (en minder broken windows policing) impact hadden op het criminele gedrag van deze families. Harcourt en Ludwig stellen echter geen verschil vast. Door families van slechtere naar betere wijken te verplaatsen gingen zij zich niet beter gedragen. Oftewel: de mate van (wan)orde in een wijk heeft geen duidelijke invloed op crimineel gedrag. Hiermee vinden Harcourt en Ludwig de broken windows-these dat wanordelijkheid leidt tot criminaliteit ongegrond. Ook andere grootschalige studies

vinden geen of een geringe samenhang tussen overlast, verloedering en criminaliteit. Sampson en Raudenbusch (1999) registreerden tekenen van wanorde (overlast, verloedering, verpaupering) in 15.141 straten in Chicago. Vervolgens stelden zij statistisch vast dat elke correlatie tussen wanorde en criminaliteit verdween wanneer zij controleerden voor wijkkenmerken zoals armoede.

5.5.3. Verloedering aanpakken en veiligheidsbeleving vergroten

Hinkle en Weisburd (2008) uiten op hun beurt kritiek op het onderzoek van Harcourt en Ludwig. Volgens hen hebben Kelling en Wilson in hun originele artikel nooit beweerd dat broken window policing een direct effect heeft op criminaliteit. Wel beweren zij dat deze relatie indirect is, met als mediërende factor angst voor criminaliteit die leidt tot het verlies van sociale controle in een wijk. Bewoners gaan vermijdingsverdrag vertonen, waardoor natuurlijk toezicht (ogen en oren) op straat wegvalt. Met andere woorden: Hinkle en Weisburd wijzen erop dat pogingen om het effect van broken window policing te meten zonder angst voor criminaliteit als variabele mee te nemen incorrect is. Daarom onderzoeken zij de relatie tussen wanordelijk gedrag en angst voor criminaliteit op twee plaatsen in Jersey City (de VS). Zij doen dat door hotspots van respectievelijk 12 en 21 straten met verhoogde drugs, gewelds- en prostitutieproblematiek nader te onderzoeken. De auteurs analyseren hierbij de impact van politie-interventies (zogeheten *crackdowns*) op het gevoel van veiligheid onder burgers.

De crackdowns hielden een verhoogde aanwezigheid van politie in met als doel de fysieke wanorde en sociale overlast aan te pakken. Naar aanleiding van deze acties namen de onderzoekers een enquête af bij 733 bewoners van de hotspots met de vraag hoe veilig zij zich 's avonds op straat voelen. Resultaten over de perceptie van veiligheid werden naast feitelijke resultaten gelegd door systematische observaties van hotspots en bevindingen opgetekend door de politie zelf.

²⁴ Daarin staan zij overigens niet helemaal alleen. Op basis van een telefonische enquête onder burgers (N = 904; 60% respons) in Colorado Springs, de VS, stellen Xu, Fiedler en Kovandzic (2005) ook vast dat community policing een oplossing kan bieden door streng te handhaven op kleine overtredingen, waardoor criminaliteit indirect wordt aangepakt.

²⁵ Jang, Hoover en Lawton (2008) ondersteunen op hun beurt de bevinding van Harcourt en Ludwig. Zij bevestigen met hun analyse van longitudinale misdaadstatistieken in Texas dat er geen onduidelijk verband tussen broken windows policing en criminaliteitsreductie bestaat.

Uit de analyse blijkt dat er een significante relatie bestaat tussen de perceptie van overlast enerzijds en het gevoel van veiligheid anderzijds. Volgens Hinkle en Weisburd ondersteunt hun bevinding dat de politie gevoelens van veiligheid kan vergroten indien criminaliteit, verloedering, verpaupering en overlast worden aanpakt. Anderzijds bleek dat de verhoogde aanwezigheid van politie op straat ook een negatief effect kan hebben op gevoelens van veiligheid als burgers hiervan schrikken. Om deze reden concluderen de onderzoekers dat de manier waarop broken windows policing wordt ingezet een belangrijke factor is voor succes. De politie moet vooral goed aan bewoners communiceren waarom zij op straat verhoogd aanwezigheid is.

Braga, Welsh en Schnell (2015) vinden op basis van een meta-analyse van dertig (quasi-)experimenten dat agressieve zero tolerance-strategieën geen directe effecten op criminaliteitscijfers hebben. Wel beschrijven zij een bescheiden, maar statistisch significant positieve relatie tussen overlastreductie en dalende criminaliteit. Hiermee is niet gezegd dat broken windows policing werkt. Integendeel, het opknappen van straten en het voeren van sociaal beleid heeft waarschijnlijk een groter effect op het verminderen van verloedering en overlast die uiteindelijk kunnen uitmonden in een langdurige worteling van criminaliteit. Daarom bevelen de auteurs een ‘community coproduction model’ (ibid.: 581) aan dat uitgaat van samenwerking tussen partijen om stappen voorwaarts te zetten. Het eindeloos aanspreken en oppakken van dronken mensen, drugsgebruikers, daklozen en rondhangende jongeren neemt slechts een deel van de problemen weg en pakt deze bovendien niet bij de bron aan. Beter zou zijn om mensen van hun verslaving af te helpen, daklozen onderdak te bieden en vroegtijdige schoolverlating te bestrijden. Het tegengaan van verloedering, overlast en criminaliteit dient, aldus Braga en collega’s., te worden gecombineerd met interventies die de algemene sociale en fysieke omstandigheden in een wijk verbeteren.

5.5.4. Een Nederlandse variant en afsluitende reflecties

Hoewel de Nederlandse politie nooit een stringente zero tolerance-aanpak heeft gehanteerd, ging in 1998 het Amsterdamse *Streetwise*-beleid van start dat in afgezwakte vorm aansluit bij de filosofie van

broken windows policing. Hieronder volgen we een reflectie van Van Stokkom (2005, 2007) op dit beleid. Het repressieve trekje van *Streetwise* is dat politiefunctionarissen meer moesten bekeuren, burgers telkens op wangedrag moesten aanspreken en consequent regels moesten handhaven. De gedachtegang is dat het zichtbaar herbevestigen van fatsoensnormen in de publieke ruimte burgers stimuleert om het juiste voorbeeld te geven en zelf sociale controle uit te gaan oefenen. Daarnaast wilde de politie door *Streetwise* meer gezag uitstralen. Deze strengere handhaving van de ‘kleine norm’ (het verbaliseren voor relatief geringe overtredingen) had een forse stijging van kantonstrafzaken en meer klachten over respectloos optreden van politiefunctionarissen tot gevolg. Dat legde ook druk bij politiefunctionarissen zelf.

Niettemin had *Streetwise* volgens de politie als positief effect dat mensen minder verkeersovertredingen maakten en veelvoorkomende overlast minder voorkwam. Burgers zouden tevreden zijn dat antisociaal gedrag stevig werd aangepakt, maar kregen zelf liever geen hoge boetes voor een kleine overschrijding van de maximumsnelheid. *Streetwise* zou ook veiligheidsgevoelens in de stad versterken, omdat de voorspelbaarheid en geordendheid op straat toenemen en allerlei professionals, zoals tramconducteurs, zich gesteund voelden om zich uit te spreken tegen misdragen. Hier staat tegenover dat triviale zaken kunnen escaleren wanneer burgers zich onheus bejegend voelen. ‘Lik-op-stuk-beleid’ keert zodoende als een boemerang bij de politie terug. ‘Wat *Streetwise*’, schrijft Van Stokkom (2005: 51), ‘aan de voorkant wint – betere regelnaleving en meer veiligheid – zou wel eens aan de achterkant teloor kunnen gaan – wantrouwen en aversie tegen de politie.’

Op basis van het voorgaande kunnen we concluderen dat zowel de theorie van broken windings policing als de empirische uitkomsten van deze aanpak contradicties laten zien. Van Stokkom (2007) verwijst onder meer naar het werk van Skogan in Chicago waar armoede en etniciteit gerelateerd zijn aan misdaad, maar ook aan buurtverval en wanorde. Stevig politieoptreden tegen overlast, verloedering en verpaupering zou de innige band tussen probleemwijken en criminaliteit moeten doorbreken. Als compliceerende factor kan echter meespelen dat bewoners

van probleemwijken zich door de overheid in de steek gelaten voelen en zich daarom tegen de politie gaan verzetten. Of mensen plegen sowieso verzet tegen al te ferm optreden. Het is denkbaar dat dit leidt tot demoralisering en onzekerheid onder politiefunctionarissen die niet meer naar bepaalde wijken (durven) komen om de openbare orde te herstellen. Merk hierbij op dat zero tolerance-beleid door sommige voorstanders van broken windows policing bepleit, een contraproductief effect heeft als spanningen tussen politie en burgers escaleren. De mogelijke uitkomst is dat wijken door afwezig politietoezicht steeds verder verloederen en criminaliteit daar welig gaat tieren.

Maar er bestaan meer weerleggingen van de broken windows-these. Zoals eerder opgemerkt, is het niet zeker dat verloedering en overlast automatisch omslaan in criminaliteit. Het lijkt er eerder op dat onderliggende maatschappelijke problemen (armoede, werkloosheid, sociale ongelijkheid, enzovoort) criminaliteit in de hand werken. Aansluitend sorteert streng handhaven op wanorde, als oppervlakkige uiting van dieperliggende kwesties, waarschijnlijk onvoldoende effect. Daarentegen vindt Van Stokkom dat het stimuleren van een gezonde dosis informele sociale controle door bewoners veelbelovend is, omdat daardoor de 'collectieve veerkracht' van een wijk toeneemt.²⁶ Tevens lijkt het verstandiger dat de gemeente inzet op het stoppen van buurtverval en het bevorderen van buurtvitaliteit dan dat de politie bikkelhard handhaaft op relatief kleine wanordelijkheden. In elk geval kunnen wanorde, verpaupering en verloedering moeilijk worden losgekoppeld van andere dynamieken: het wegtrekken van de middenklasse uit een wijk of het slecht onderhouden van het woningenbestand. Kortom, afgewogen samenwerking tussen de politie en haar partners lijkt het zinvolst om overlast en criminaliteit te bestrijden.

5.6. Reassurance policing

5.6.1. Waarschuwing en geruststelling

Martin Innes (2004, 2007) was vanuit Cardiff, Wales, medeontwikkelaar van het *National Reassurance Policing Programme* (NRRP), dat tussen 2002 en 2005 liep. Zogeheten *signal crimes* zijn het kern-

element binnen deze benadering. Het gaat hier om criminele incidenten die een verandering in de perceptie en het gedrag van burgers veroorzaken. Dergelijke incidenten zijn als het ware een 'waarschuwingssignaal' voor burgers dat ze risico lopen – het *signal crime perspective* (SCP). Zware criminaliteit, zoals moord, is een goed voorbeeld, maar (sporen van) kleine wanordelijkheden zijn dat ook. Volgens Innes heeft een waarschuwingssignaal twee functies. Ten eerste: bevordering van het besef dat iemand in de toekomst slachtoffer kan worden van crimineel gedrag (de 'prospectieve dimensie'). Ten tweede: het afgeven van de boodschap dat er ergens incidenten hebben plaatsgevonden (de 'retrospectieve dimensie'). Samengevat is de propositie van het SCP dat 'certain incidents exert a particular influence upon how people both individually and collectively think, feel and behave in respect of their security' (Innes 2007: 138). Als reactie hierop moet de politie, aldus de theorie, voor *signalling policing* zorgen.

Het idee achter deze theorie is dat zichtbare en probleemgerichte aanwezigheid van de politie voor geruststelling bij burgers zorgt. Duurzame verbetering kan worden bereikt door samenwerking met derden: 'the involvement of partner agencies and where possible the local public' (ibid.: 136). Er gaat een preventieve werking uit van politie op straat, maar op de langere termijn moeten ook andere partijen hun verantwoordelijkheid nemen. Hoewel *reassurance policing* (RP) overeenkomsten vertoont met een focus op hot spots en met broken windows policing (BWP), zijn er ook wezenlijke verschillen. Zeker vergeleken met BWP zet RP niet in op keihard zero tolerance-beleid, waarbij iedere vorm van wanordelijkheid wordt gezien als een potentieel startpunt van criminaliteit. Integendeel, RP richt zich enkel op bepaalde vormen van verloedering, overlast en crimineel gedrag die de grootste symbolische betekenis voor burgers hebben. In dit verband gaat het bij RP om het dichten van een *reassurance gap*: bepaalde negatieve signalen in de wijk kunnen in het hoofd van burgers samenhangen met risico's op slachtofferschap, terwijl objectieve cijfers anders uitwijzen (Innes 2004: 156). Innes voegt dus een dimensie toe, waarbij hij let op hoe verschillende typen incidenten, en signalen die daarvan uitgaan,

²⁶ Mutongwizo, Holley, Shearing en Simpson (2019) bezigen de term *resilience policing*: politiewerk dat sociale veerkracht bevordert door het aangaan van relaties met professionele partners en het ondersteunen van burgers in een wijk.

percepties van veiligheid ondermijnen – en wat de politie vervolgens moet doen.

Om deze reden noemt Innes (2006) reassurance policing een nieuwe stap in community policing. Hij reageert ook op het werk van Skogan dat in zijn ogen te weinig duidelijkheid verschaft over de effectiviteit van COP voor de bestrijding van lokale criminaliteit. Door samen heel precies te kijken naar signal crimes en de reacties van de politie daarop, kan de invloed van community policing op criminaliteit beter worden vastgesteld dan wanneer je misdaadcijfers in een hele wijk meeneemt. Vanuit politieperspectief gaat het om het verhogen van vertrouwen en van steun voor de eigen beslissingen door te reageren op problemen – criminaliteit, overlast, antisociaal gedrag, onveiligheidsbeleving – die gemeenschappen als urgent ervaren (Millie & Herrington 2005). Niettemin blijft ‘community’ (gemeenschap) binnen COP-strategieën een diffuus begrip. Daarom is COP in de Britse context via RP naar neighbourhood policing geëvolueerd (Innes 2006) – in Nederland hebben we het dan ook over gebiedsgebonden politiewerk gericht op afgebakende geografisch gebieden: een buurt of wijk (postcodegebieden). RP biedt een specificatie door binnen wijken of buurten signal crimes te identificeren en micro-interventies te ontwikkelen.

5.6.2. Positieve resultaten

Tuffin, Morris en Poole (2006) onderzochten de resultaten van het National Reassurance Policing Programme (NRPP) in de jaren 2004 en 2005. Zij richtten hun studie op zes plekken waar het programma werd ingezet met als doel meer inzicht te krijgen in de impact van ‘geruststellend politiewerk’. Dit type werk zou de reassurance gap verkleinen, omdat de politie beter gaat samenwerken met bewoners in een wijk (denk terug aan de beat meetings in Chicago). Actieve burgers moeten samen met de politie identificeren wat lokale veiligheidsproblemen zijn om daaraan vervolgens prioriteiten te geven. Op basis hiervan gaan politiefunctionarissen zichtbaar en benaderbaar de straat op en willen zij de geprioriteerde problemen daadwerkelijk aanpakken. Door die geruststellende signalen zullen burgers zich veiliger gaan voelen.

Maar werkt het ook zo? Om deze vraag te beantwoorden hebben de onderzoekers onder driehonderd willekeurige burgers een enquête uitgevoerd

(nulmeting), die zij een jaar later hebben herhaald (eenmeting). Binnen de zes interventiegebieden, die vergeleken werden met controlegebieden, vonden Tuffin en collega’s bemoedigende resultaten: het gevoel van veiligheid na zonsondergang nam enigszins toe, er kwam meer vertrouwen in de politie, en criminaliteit en ander onwenselijk gedrag zijn volgens de respondenten afgenomen. Ook tonen burgers zich tevredener over de toegenomen aanwezigheid van de politie op straat en de tijd en moeite die zij steken in het betrekken van bewoners. In zes controlegebieden zonder interventie kwamen deze resultaten niet naar boven. Daarom claimen de auteur niet alleen dat resultaten positief waren, maar ook statistisch significant in vergelijking met de controlegroep. Hun advies is om burgers systematisch bij inspraakdagen te betrekken en een actieve wijk te stimuleren die met de politie wil samenwerken.

Quinton en Tuffin (2007) herhalen in een andere publicatie de positieve resultaten van NRPP. Zij geven aan dat reassurance policing in elk geval op de korte termijn (een periode van twaalf maanden) heeft gewerkt. In lijn met bovenstaand advies was ‘a combined approach incorporating foot patrol, community engagement and problem-solving [...] necessary to achieve desired outcomes, and to affect change in local neighbourhoods’ (ibid.: 159). Anders gezegd: actieve samenwerking tussen de politie, professionals en burgers bleek cruciaal om daadwerkelijk veranderingen binnen wijken te bewerkstelligen. Het blijft echter onduidelijk of die veranderingen op de langere termijn blijken. Voor de continuïteit van resultaten moeten ook dieperliggende, structurele kenmerken van wijken (neem armoede en werkloosheid) worden aangepakt. Zoals eerder in dit boek beschreven (zie onder andere het werk van Skogan), bestaat er wetenschappelijk bewijs dat een langdurige probleemgerichte aanpak die als doel heeft wijken op te knappen, oorzaken van overlast, verloedering, verpaupering en criminaliteit bij de wortel aan te pakken en geruststelling naar bewoners toe uit te stralen, effect sorteert.

5.6.3. Kritische observaties

Herrington en Millie (2006) tonen zich kritischer over NRRP. De auteurs vragen zich af of bij de implementatie van het programma wel echt is toespit op signal crimes of dat de uitvoering ervan

'*business as usual*' was. Op basis van interviews met inspecteurs en commissarissen die waren betrokken bij het NRPP, plaatsen Herrington en Millie vier kanttekeningen. Ten eerste klinkt RP bij veel politiefunctionarissen als een *buzz*-woord voor iets wat zij toch al deden. Echt veel invloed op hun agenda heeft het niet. Bovendien is onduidelijk hoe RP zich verhoudt tot meer reactief ingesteld politiewerk.

Ten tweede zijn er praktische bezwaren: RP vindt niet in een vacuüm plaats, maar raakt ook aan prestatiemetingen en andere indicatoren binnen het korps. Daar zit een frictie, omdat deze metingen snel resultaat veronderstellen, terwijl RP een langetermijninvestering vergt. Een ander praktisch bezwaar is het constant bevragen van burgers op signal crimes. Kunnen zij die vraag helder beantwoorden en worden mensen niet 'consultatiemoe' als zij te vaak worden betrokken? Ook is het niet eenvoudig om alle signalen van burgers goed op te pakken, waardoor RP tegen zichzelf kan keren. Als de politie al te hoge verwachtingen onvoldoende kan realiseren, blijft RP een 'holle frase' en raken burgers gedesilluseerd.

Ten derde hoeven politieacties in de RP-filosofie niet per definitie 'hard' (agressieve handhaving) te zijn. Juist een 'softere' aanpak is noodzakelijk om het mogelijk te maken dat politie en burgers samen een veiligheidsagenda opzetten en prioriteiten stellen. Die lijn, moet ook Innes (2005) zelf toegeven, blijkt soms lastig door te zetten. Politieke retoriek die 'tough on crime' voorstaat, kan electoraal aantrekkelijker zijn dan langetermijninvesteringen in wijken. En ook sommige politiefunctionarissen zien zichzelf liever als 'boevenvangers' dan dat zij moeten interveniëren bij antisociaal en overlastgevend gedrag. Dat laten zij liever aan anderen over.

Tegelijk, ten vierde, is samenwerking tussen de politie en haar professionele partners makkelijker gezegd dan gedaan. Door de jaren heen zijn er de nodige 'politieachtige' functionarissen – denk in Nederland aan gemeentelijke handhavers en particuliere beveiligers – op straat bij gekomen. In breder verband hebben ook hulpverleners, zorgverleners, jeugdwerkers, woningbouwverenigingen en scholen zich bij integrale veiligheidsplannen aangesloten. Maar leidt dat ook tot lokaal teamwerk? Voor het Verenigd Koninkrijk concluderen Crawford en

Lister (2004: 437) dat 'reassurance policing [...] is more a patchwork of frayed, fragmented and fragile tangled webs than integrated local security quilts'. Sinds de invoering van integraal veiligheidsbeleid begin jaren negentig geldt voor Nederland eigenlijk hetzelfde. Samenwerking blijft ingewikkeld.

5.6.4. Naar een betere vorm van prestatiesturing?

Op het punt van prestatiemeting nemen Fielding en Innes (2006) de handschoen op. Zij stellen dat klassieke sturingsmechanismen binnen de politie niet adequaat zijn afgestemd op community policing programma's, en varianten zoals reassurance policing. De auteurs richten hun pijlen op het eenzijdige gebruik van kwantitatieve methoden en grootschalige enquêtes die een beperkt beeld van de werkelijkheid geven door vooral op cijfers te vertrouwen. Volgens hen zijn er ook kwalitatieve methoden en interpretaties nodig om de data goed te kunnen begrijpen. Er zitten immers nuances in hoe burgers over criminaliteit denken, hoe onveilig zij zich voelen en welke risicoanalyses zij maken. Tevens biedt het tellen van arrestaties of het meten van aanrijtijden geen informatie over de sociale kanten van lokaal politiewerk.

Om politieprestaties te verbeteren willen de auteurs met geïnformeerde informanten (*neighbourhood sentinels*) werken die een goed begrip hebben van de wijk waarin zij wonen en het werk dat de politie daar doet. Hiertoe introduceren Fielding en Innes het *Key Informant Model* (KIN). Door het gebruik van sleutelfiguren in de wijk kunnen politie-interventies beter worden afgestemd op lokale behoeften. Tevens beargumenteren zij dat politieprestaties niet alleen afhangen van interventies zelf, maar ook van sociaaleconomische veranderingen in een wijk. Dit soort indicatoren is 'zachter' dan kwantitatieve prestatiemetingen, maar ze geven een levendig beeld van hetgeen de politie doet, wat burgers daarvan vinden en binnen welke context een en ander gebeurt.

5.6.5. Gebrek aan scherpte en continuïteit

Millie (2005) geeft aan dat originele elementen van NRRP (2002-2005) – zichtbare aanwezigheid van politie op straat, reageren op welke veiligheidsproblemen burgers het belangrijkste vinden, geruststelling uitstralen en samenwerken met anderen – zijn geïncorporeerd binnen community policing

in het Verenigd Koninkrijk. Het idee dat de politie moet inspelen op signal crimes, heeft dus standgehouden. Toch zijn er ook bedenkingen. Millie heeft een scala aan patrouillerende professionals (in de Nederlandse situatie: politie, gemeentelijke handhavers, particuliere beveiligers, straatcoaches, enzovoort) zien ontstaan die een verwarrend beeld geven. Bovendien kan een te ‘veel’ van dit soort patrouilles het tegengestelde effect veroorzaken dat mensen zich ongeruster gaan voelen. Daarom moet er meer duidelijkheid komen wie de politie (en haar partners) wil geruststellen en hoe dat precies te doen. Vooral minderheidsgroepen lopen de kans over het hoofd te worden gezien als zij hun stem niet laten horen.

Hierop inhakend is het noodzakelijk om COP/RP beter af te stellen op geografische variaties in een stad. Hoe bewoners criminaliteit en overlast percipiëren, hangt af van de wijk of buurt waarin zij wonen. Dit heeft consequenties voor wat mensen rapporteren over slachtofferschap en over hun veiligheidsbeleving waarop de politie haar aanpak moet afstemmen. Interventies die in de ene wijk werken, hoeven dat niet in een andere wijk te doen. In wijken met voldoende sociaal kapitaal en veerkracht – oftewel: wanneer burgers voldoende wederkerige inzet tonen om problemen aan te pakken – is het verstandig bewoners te betrekken bij buurtschouwen en andere toezichthoudende activiteiten. Maar als meer burgerbetrokkenheid bewoners juist bang maakt om slachtoffer te worden van represailles, kan de politie beter een andere strategie bedenken (Williamson, Ashby & Webber 2006). Tot op heden zijn gedetailleerde analyses van buurten en wijken waarop de politie micro-interventies kan richten, vrijwel ontgonnen terrein.

Aansluitend bespreken Hamilton-Smith, MacKenzie en Davidones (2014) drie latere, op RP geïnspireerde, studies die zijn uitgevoerd in Schotland tussen 2009 en 2012. Het doel van hun artikel is om uit te vinden of de politie het publiek daadwerkelijk geruststelt en of dat effect ook

blijvende waarde geeft. Daarbij kijken de auteurs naar theoretische aannames en praktische uitkomsten van community policing. Alle drie de studies zijn kort na de financiële crisis van 2008 uitgevoerd. De auteurs vragen zich dan ook af hoe organisatorische veranderingen die na de financiële crisis bij de politie zijn doorgevoerd, hun invloed hebben op COP/RP. De resultaten laten zien dat er grote problemen zijn bij de continuïteit van COP/RP-programma's die zich richten op geruststelling van burgers.

Een probleem is dat er getouwtrek plaatsvindt over de verdeling van financiële middelen tussen COP/RP-programma's en andere vormen van politiewerk. Hierdoor kwam het voor dat politiefuncties die eerst werden ingezet binnen COP, ergens anders werden geplaatst, zodat ze minder of geen contact meer hadden met mensen in de wijk. Dit zorgde voor het falende scenario van een ‘holle frase’: zonder goede zichtbaarheid en connecties tussen burgers en politie kan COP niet tot succes leiden. Daarom concluderen Hamilton-Smith en collega's dat de politie bij reorganisaties meer rekening moet houden met de uitgangspunten van COP. Alleen met een scherpe definitie, heldere doelen, doordachte strategieën en voldoende financiën heeft COP (RP inclusief) op de langere termijn een kans van slagen.

5.7. Intelligence-led policing

5.7.1. Relatie met community policing

Met de komst van datatechnologie is de politie zich meer gaan toeleggen op *intelligence-led policing* (ILP).²⁷ Hoewel ILP en COP in de praktijk simultaan worden geïmplementeerd en gebruikt, bestaat er conceptuele verwarring over wat de verschillen en overeenkomsten zijn. Zowel ILP als COP heeft preventie hoog in het vaandel staan, met als doel om overlast en criminaliteit te identificeren en te voorkomen. En beide benaderingen zijn afhankelijk van informatie uit de samenleving om besluitvorming binnen de politie meer evidence-based te maken.

²⁷ Een vroege vorm van ILP betreft COMPSTAT (COMPare STATistics), dat medio jaren negentig in New York is ontstaan en vervolgens naar andere Amerikaanse steden overwaaid (Willis, Wesiburd & Mastrofski 2003). Deze strategie bestaat uit vier stappen: het verzamelen van informatie over plekken waar veel overlast en criminaliteit voorkomt, een snelle inzet van politie, effectief ingrijpen en voor follow-ups zorgen als dat nodig is. Oorspronkelijk kwam COMPSTAT voort uit broken windows policing (handhaving op relatief kleine overtredingen), maar geleidelijk aan ontwikkelde het zich tot een instrument waarin de ‘productiviteit’ van de politie werd gemeten en de organisatie verantwoordelijk werd gehouden voor prestaties ten aanzien van criminaliteitsbestrijding.

Toch focussen de twee benaderingen zich op verschillende typen problemen: waar COP vooral aandacht besteedt aan datgene wat buurtbewoners als probleem ervaren (denk bijvoorbeeld aan overlast door hangjongeren), richt ILP zich meer op de opsporing en van zwaardere criminaliteit waar burgers minder direct last van hebben (Tilley 2003).

Daarnaast verschillen de doelstellingen van ILP en COP. Waar de laatste strategie zich richt op de relatie tussen burgers en de politie, gaat ILP primair over het effectiever aanpakken van criminaliteit middels het gebruik van data (Tilley 2003). Carter en Fox (2019) analyseerden op basis van een sample van 227 politieorganisaties uit de Verenigde Staten of ILP COP inderdaad twee verschillende constructen zijn die uiteenlopend worden geïmplementeerd. Zij bevestigen dit idee en suggereren dat politieorganisaties doelgericht een model – ILP of COP – moeten kiezen en niet lukraak elementen uit verschillende filosofieën moeten gebruiken.

5.7.2. Relatie met lokale veiligheid

Ook Bullock (2013) benadrukt verschillen tussen ILP en COP. Zo zouden de logica's verschillend zijn: waar COP is gestoeld op het vergroten van politielegitimiteit en een verschuiving van reactief naar proactief politiewerk, gaat ILP meer over de efficiënte inzet van politiepersoneel en -middelen bij de bestrijding van criminaliteit. Een overeenkomst is echter dat beide benaderingen een uitwisseling van informatie tussen de politie en de samenleving voor ogen hebben. Bullock heeft 25 interviews afgenomen met personeel in een Brits politiedistrict om meer te weten te komen over hoe ILP bijdraagt aan lokale misdaadbestrijding.

De belangrijkste conclusie uit haar onderzoek is dat de verzamelde informatie geen 'objectief' beeld geeft van de werkelijkheid: deze wordt beïnvloed door allerlei organisatie- en administratieve factoren en door de beperkte middelen. De manier waarop de politie data verzamelt en interpreteert (met het bestrijden van criminaliteit in het achterhoofd), sluit mogelijk informatie uit die evengoed relevant is. Ook blijkt uit het artikel van Bullock dat de 'analytische producten' die verzamelde data opleveren de politiepraktijk nauwelijks aansturen. Waar dit wel het geval is, gaat het meestal om zwaardere criminaliteit. Op deze manier lijkt de manier waarop ILP

binnen community policing uitpakt de traditionele opvatting van politiewerk te versterken.

Innes, Abbot, Lowe en Roberts (2009) ontwikkelden een *community engagement*-methode om via informatie uit de gemeenschap een beeld te creëren van lokale (on)veiligheid. De auteurs interviewden 56 neighbourhood sentinels: informanten die opmerzaam zijn, bekend zijn met hun woonomgeving en weten wat er speelt en wanneer zich problemen voordoen. Uit de interviews kwam naar voren dat de zes meest genoemde signalen van onveiligheid jeugdgerelateerde ordeverstoring, illegale vuilstort, afval, hondenpoep, auto's die de snelheidslimiet overtreden en hinderlijk parkeergedrag zijn. Middels een softwareprogramma werd geregistreerd waar deze problemen zich voordoen, zodat er letterlijk een kaart ontstond die kon functioneren als sturingsmechanisme voor de politie. Zodoende sluit ILP aan bij de eerdergenoemde strategie van reassurance policing en draait het niet enkel om de bestrijding van criminaliteit.

Hierop volgend onderzochten Innes et al. (2019) hoe hun community engagement-methode uitwerkt in twee cases. In de eerste casus bekeken zij of de ontwikkelde methode kon worden gebruikt om de impact van zware criminaliteit (zoals moord) op een gemeenschap vast te stellen. De resultaten wezen uit dat zware criminaliteit een grote invloed heeft op de veiligheidsbeleving van met name vermogende burgers. Daarom moet de politie duidelijk laten zien dat ze aanwezig is in de wijk en een zaak kan oplossen. In de tweede casus werd de community engagement-methode toegepast op het verklaren van spanningen tussen verschillende bevolkingsgroepen. In een wijk die was verdeeld in een zone voor de witte arbeidersklasse en een zone voor Aziaten, bleek dat mensen schijnbaar onbeduidende voorvallen interpreteren als krachtige signalen van bedreiging. De onderzoekers concluderen dat de politie op deze signalen moet acteren, zodat er een brug ontstaat tussen de doelstellingen van ILP, COP en RP.

5.7.3. Praktische werking

Aansluitend plaatsen Maguire en John (2006) de verschuiving naar intelligence-led policing (ILP) in het licht van community policing. Deze benadering lijkt in eerste instantie onverenigbaar met ILP te zijn, omdat de nadruk ligt op het prioriteren van

datgene wat de gemeenschap als een probleem ervaart, en niet op de analyse van criminaliteitscijfers. Toch stellen de auteurs dat ILP kan worden opgevat als een breder raamwerk voor allerlei politiewerk, waarbij de politie informatie van burgers en partnerorganisaties integreert met als doel prioriteiten stellen en reactief of proactief ingrijpen. Met andere woorden: ILP kan zorgen voor besluitvorming en prioritering die meer evidence-based is. Maar ondanks de groeiende mogelijkheden van computersystemen, blijven mensen nodig om data te interpreteren.

Voorts rijst de vraag of de inzet van surveillance- en intelligencetechnieken proportioneel is in verhouding tot criminele activiteiten die bestreden moeten worden. Er zal een juiste balans moeten worden gevonden tussen het gebruik van ILP en de zwaarte van het delict. Ook is het nodig om kritisch te zijn over de hoge verwachtingen van ILP (Ratcliffe 2002; De Hert, Huisman & Vis 2005). Er bestaat voornamelijk weinig empirisch onderzoek over de effecten van informatiegestuurd politiewerk. Van den Brink (2011) merkt op dat de Nederlandse politie het streven naar informatiesturing hoog in het vaandel heeft staan. Deze ambitie houdt in dat de politie op systematische wijze informatie moet vergaren en bestuderen, voordat er een besluit tot stand komt. Maar in de praktijk gebeurt dat nauwelijks: ‘Ofschoon de wijkagent veel inlichtingen over de wijk en haar bewoners binnenbrengt, komt het vrijwel nergens tot een systematische verwerking ervan’ (ibid.: 234). Op het terrein van ILP – of informatiegestuurd politiewerk (IGP) – verandert er veel, maar is er ook nog een wereld te winnen (Den Hengst, Ten Brink & Mors 2017). Naast de dagelijkse (de)briefings en informatiecoördinatie binnen het korps zijn er nieuwe digitale technieken bij gekomen.

5.7.4. Predictive policing als intelligence-led policing 2.0

Binnen het kader van voortschrijdende digitalisering en technische vooruitgang is het interessant om binnen ILP aandacht extra te besteden aan het fenomeen predictive policing: het voorspellen van criminaliteit door grootschalige databestanden (Big Data) middels slimme algoritmes te koppelen, te analyseren en te monitoren zodat de politie preventief aanwezig kan zijn voordat problemen zich voordoen (Bennett Moses & Chan 2018; Rienks &

Schuilenburg 2020). Data die worden gebruikt, zijn bijvoorbeeld demografische gegevens (leeftijd, geslacht inkomen, enzovoort) binnen een wijk, aangifte- en criminaliteitscijfers, en statistieken over de inrichting van een gebied (bijvoorbeeld de spreiding van scholen of cafés). Uitgangspunten achter predictive policing zijn het berekenen en daarmee verkleinen van risico’s in relatie tot criminaliteit en het objectiveren van politiewerk op straat. In theorie zouden algoritmes betere en neutrale besluiten nemen dan politiefunctionarissen, met het risico dat hun beslisruimte geheel wordt ingevuld of wordt vervangen door computer (Ratcliffe, Taylor & Fisher 2019).

Ook vrezen auteurs dat algoritmes helemaal niet zo neutraal zijn als er veel data worden verzameld over toch al problematische wijken. Dat heeft mogelijk een *self-fulfilling prophecy* tot gevolg, waardoor er extra nadruk komt te liggen op verdachte groepen en er spanningen tussen bewoners van geprofileerde wijken en de politie kunnen ontstaan (Van Brakel 2016; Jefferson 2018). Tevens hebben gemeenten, projectontwikkelaars en woningbouwverenigingen baat bij predictive policing in wijken die moeten worden opgeknapt en waaraan in de toekomst te verdienen valt. Stevig politieoptreden kan er immers voor zorgen dat ‘ongewenste burgers’ vertrekken (Jaffe 2019). De maatschappelijke acceptatie van predictive policing is dus geen uitgemaakte zaak, zeker niet als dit tot disproportioneel politieoptreden leidt en er te weinig transparantie bestaat over de werking van algoritmes en het gebruik hiervan door de overheid.

Dezelfde terughoudendheid geldt voor organisatorische acceptatie van predictive policing systemen. Sinds 2014 gebruikt de Nederlandse politie het Criminaliteits Anticipatie Systeem (CAS) dat een rasterkaart van steden maakt en bepaalt waar de kans op criminaliteit het grootst is. De theoretische onderleggers zijn dat onder andere overvallen en inbraken zich meerdere malen binnen bepaalde hot spots zullen voordoen (*near repeats*). Een studie onder Amsterdamse politiefunctionarissen die in een door CAS aangestuurd flexteam werken, wijst uit dat zij niet erg enthousiast zijn. De onderzochte respondenten laten zich liever leiden door de eigen opvattingen over wat goed politiewerk is en klagen dat zij te kriskras door de stad worden ingezet (Drenth & Van Steden 2020). Waardenburg

et al. (2020) voegen toe dat sommige wijkagenten wel voordelen zagen in het gebruik van CAS. Het systeem genereerde ondersteunend bewijsmateriaal voor problemen die zij op straat zagen.

Uit een onderzoek aan de Politieacademie komt het beeld naar voren dat de politie predictive policing heeft kunnen inpassen in het dagelijks werk, maar dat veel kansen ook onbenut blijven: informatie die CAS genereert, wordt onvoldoende verklaard en dient vooral om extra surveillance op genoemde plaatsen en tijden in te zetten (Mali, Bronkhorst-Giessen & Den Hengst 2017). De werkopdrachten die hierop volgen, zijn echter nauwelijks tot CAS te herleiden. Dit onderzoek wijst echter wel op enthousiasme onder geïnterviewde politiemedewerkers. Zij waarderen nieuwe technologische mogelijkheden, al is de daadwerkelijke benutting ervan beperkt en blijft de potentiële werking onzeker. Voor de politie is predictive policing een logische stap vooruit in de verdere professionalisering en positionering van ILP. Big Data en algoritmes zijn hefboomen waarmee informatiegestuurd politiewerk verder gestalte kan krijgen. Predictive policing straalt hierbij de belofte uit dat het aan criminaliteitsbestrijding een nieuwe impuls kan geven en is alleen daarom al te moeite waard (Mali et al. 2017).

Meijer en Wessels (2019) merken zuiniger op dat er binnen de uitdijende wetenschappelijke literatuur over predictive policing opvallend veel aandacht uitgaat naar kritische en normatieve discussies. Tevens onderstrepen zij dat er weinig bewijskracht voorhanden is. Het precieze effect van predictive policing op criminaliteit blijft verre van duidelijk: waar het ene onderzoek op een vermindering van criminaliteit wijst, vinden andere studies weinig of geen resultaat. De meeste auteurs – ook Mali et al. 2017 – constateren dat we tot op heden niet goed weten of predictive policing toekomstige criminaliteit daadwerkelijk accuraat kan voorspellen, laat staan voorkomen (Williams, Burnap & Sloan 2017; Bennett Moses & Chan 2018). Algoritmes lijken geen betere graadmeters dan ongetrainde personen zonder expertise in het veld van politie, justitie en veiligheid (vgl. Dress & Farid 2018). Voorzichtigheid is eveneens geboden vanwege juridische kwesties rondom rechtsstatelijkheid en onduidelijkheid over de vraag wie er verantwoordelijk draagt voor resultaten en eventuele missers: de politie, de politiek of de bouwers van algoritmes

en databestanden? (Van Brakel 2016). Kortom, er liggen nog genoeg kennislacunes met betrekking tot predictive policing braak.

5.8. Combinaties van strategieën

Het zal inmiddels duidelijk zijn dat POP en aanpaalende politiemodellen de nodige overlap kennen. Niettemin bestaan er ook flinke verschillen: waar POP gaat over politie-inzet op fundamentele problemen die ten grondslag liggen aan criminaliteit, blijft broken windows policing, vernaauwd tot zero tolerance policing, hangen op openbare ordehandhaving. Toch doen Scheider, Chapman en Schapiro (2009) een moedige poging om de verscheidende innovaties binnen politiewerk onder één model te bundelen. Volgens de auteurs leggen varianten van community policing vooral accentverschillen, maar blijft de kern gelijk. Modellen bevatten aspecten die gaan over probleemgericht werken, het proactief aanpakken van fundamentele condities die criminaliteit kunnen veroorzaken, een focus op overlast, wanordelijk gedrag en (on)veiligheidsbeleving, het aangaan van partnerschappen met professionals en burgers, en de benodigde organisatorische veranderingen om lokaal politiewerk te kunnen faciliteren. Een belangrijke aanbeveling is dat politie-innovaties niet in een sociaalwetenschappelijk vacuüm plaatsvinden, maar zich moeten verhouden tot bestaande gewoonten en werkwijzen. Anders wordt politiepersoneel moe van weer een nieuw model dat niet op de werkvloer landt. Juist een verenigd theoretisch perspectief op COP, in combinatie met praktijkrelevantie, kan de ambiguïteit rond dit concept wegnemen, tijd en geld besparen, en voor een meer gestroomlijnde implementatie zorgen.

Versteegh et al. (2012) hebben in Nederland gekeken naar hoe een combinatie van intelligentie-led policing (ILP), problem-oriented policing (POP) en community-oriented policing (COP) aan een effectievere aanpak van criminaliteit kan bijdragen. Volgens de auteurs is ILP relevant, omdat de politie prioriteiten kan stellen op basis van geanalyseerde informatie (*intelligence*) over overlast, criminaliteit en andere verstoringen in een wijk. ILP is resultaatgericht en versterkt het leervermogen van de politieorganisatie. POP is een veelbelovende strategie als de politie veiligheidsproblemen bij de kern aanpakt door samen te werken met professionele partners en maatwerk

te leveren. Tot slot is de betrokkenheid van burgers een cruciaal onderdeel van het succes van COP. Burgers kunnen informatie verschaffen over de urgentste problemen in hun wijk en helpen zo de prioriteiten van de politie te beïnvloeden.

Vervolgens ontwikkelen Versteegh en collega's een geïntegreerd model door ILP, POP en COP met elkaar te verbinden. ILP verschaft de politie meer intelligence, POP meer probleemoplossend vermogen en COP een combinatie van zowel intelligence als probleemoplossend vermogen. In de praktijk zou 'het beste van drie werelden' een lokale, probleem-georiënteerde aanpak inhouden die zich richt op de meeste cruciale *hot spots* (plaatselijke broedplaatsen van criminaliteit), *hot crimes* (type delicten met het grootste aandeel in de criminaliteitscijfers), *hot shots* (een klein aantal criminelen die een relatief groot aandeel heeft in de algehele criminaliteit) en *hot groups* (een klein aantal groepen dat verantwoordelijk is voor relatief veel criminaliteit). Anders geformuleerd: de politie moet doelgericht gaan werken door zich toe te spitsen op delicten, personen en locaties waar de meeste problemen van uitgaan.

Tegenover voorgaande twee pogingen om verschillende modellen van COP te verenigen, nemen Braga en Weisburd (2006b) een andere positie in. Zij pleiten juist voor verschillende innovaties die kunnen worden omgezet in pragmatische programma's om daarna te bepalen wat werkt in welke situatie. De auteurs zien vooral meerwaarde in het categoriseren van innovaties. Zo kent place based-policing een sterke focus op een beperkt geografisch gebied (hot spot), terwijl community policing als paraplu-begrip een hele wijk beslaat. Tevens leunen place-based policing en broken windows policing meer op handhavingstactieken dan het oorspronkelijke model van community policing, dat een diversiteit aan strategieën (naast handhaven ook contacten met burgers opbouwen) voorstaat. Volgens Braga en Weisburd kent POP een hoge mate van focus en diversiteit wat betreft politieoptreden. POP richt zich op een specifiek probleem, maar gebruikt verschillende strategieën om tot een oplossing te komen. Hetzelfde geldt overigens voor reassurance policing. Binnen dat model gaat het om een zichtbare politie die handhaaft, naast consultatie van burgers en samenwerking met professionele partners. Hoewel dergelijke

elementen tevens voorkomen bij place-based policing en broken windows policing ligt de praktische uitwerking toch sterker bij handhaven. Het is dus verstandig om allerlei modellen en strategieën in de gereedschapskist te houden en die er al naar gelang wat nodig is te gebruiken.

5.9. Wat leert dit ons?

Afgaand op de literatuur kunnen we voorzichtig concluderen dat problem-oriented policing – micro-interventies met een focus op gespecificeerde plekken, problemen, personen en/of groepen in combinatie een gedifferentieerde aanpak – als model overtuigend is om criminaliteit en overlast in een wijk structureel aan te pakken en de vrede met de bevolking te bewaren. Dit kan via een plaatsgebonden aanpak, een persoonsgebonden aanpak of combinaties daartussen. Precieze factoren achter succesvolle interventies kunnen niet makkelijk worden vastgesteld (Onrust & Voorham 2013; Hinkle et al. 2020). POP gaat immers over maatwerk leveren: elke wijk en situatie is anders (misschien is maatwerk leveren juist daarom wel het universele mechanisme). Toch valt er iets generaliseerbaars te zeggen, omdat geslaagde interventies steeds berusten op een gedegen probleemanalyse waarop vervolgens reacties worden afgestemd. Die reacties zijn gebaat bij een nauwe samenwerking tussen de politie en andere partijen, waaronder gemeenten, bedrijven, stichtingen en burgers. Een slag om de arm is dat een te grote nadruk op handhaving niet of zelfs averechts kan werken. Dat brengt ons bij broken windows policing.

Vluchtig bekeken valt er het nodige te zeggen voor broken windows policing: er bestaan empirische studies die effecten aantonen en theoretische studies die mechanismen expliciteren. De causale keten gaat als volgt: tekenen van verloedering, wanorde en verval => angst en vermijdingsgedrag onder bewoners => toename van sociaal gedrag en 'kleine' (c.q. veelvoorkomende) criminaliteit onder lokale deviante groepen => nog meer angst en vermijdingsgedrag onder bewoners => zwaardere criminelen betrekken de buurt door het wegvallen van toezicht en sociale controle. Er zit echter een angel in de plausibiliteit van deze causale keten (Van Stokkom 2007). De hypothese dat overlast altijd overgaat in criminaliteit, is niet houdbaar, omdat er vele vormen van overlast bestaan. Het is

wel aannemelijk dat bepaalde vormen van overlastgevend en asociaal gedrag (persistente beledigingen en bedreigingen) eerder criminaliteit of geweld uitlokken dan andere vormen (bedelen op straat). Bovendien lijkt het erop dat de overlast die bewoners ervaren, hoofdzakelijk invloed heeft op hun perceptie van (toenemende) criminaliteit in plaats van op daadwerkelijke criminaliteit. Anders gezegd: overlast, verloederding, verpaupering, wanorde en criminaliteit hangen indirect samen, met onveiligheidsgevoelens als mediërende factor.

Daarom moet de politie door zichtbare aanwezigheid in de wijk geruststelling (reassurance) uitstralen. Empirische studies naar reassurance policing tonen positieve resultaten en er kan ook een causaal mechanisme worden geïdentificeerd: het dichten van het 'gat' tussen gevoelde onveiligheid en objectieve criminaliteitscijfers => geruststelling onder bewoners => meer zelfbewust toezicht door bewoners op straat => afname van overlast en andere problemen (Innes 2004, 2007). Met andere woorden: de politie moet burgers een gevoel van rugdekking geven bij het uitoefenen van sociale controle en het aanspreken van deviante personen. Tegelijk is de relatie tussen een zichtbare – en handhavende – politie op straat en collectieve zelfredzaamheid (als combinatie van sociale controle en sociale cohesie) complex. Naast het bieden van geruststelling moet er aandacht uitgaan naar de aanpak van fundamentele criminogene factoren, waaronder langdurige armoede, werkloosheid en slechte behuizing. Daarvoor zijn andere partijen dan de politie aan zet. Integrale samenwerking tussen de politie en deze partijen is echter niet eenvoudig te realiseren.

Intelligence-led policing (ILP) is een wezenlijk ander model dan de voorgaande modellen. Feitelijk gaat het bij informatiesturing over de ondersteuning die nodig is om de politie adequaat te laten functioneren. Tegelijk zou ILP van COP afwijken door een grote nadruk op opsporingsinformatie. Toch lijkt er wel degelijk een synthese tussen ILP en COP mogelijk. Een probleemgerichte aanpak (en alle variaties daarop) behoeft immers kwalitatieve en kwantitatieve data om diagnose- en behandelplannen te kunnen opstellen. De opsporing van problemen en politie-interventies in de vorm van toezicht, handhaving en zichtbare aanwezigheid in de wijk veronderstellen elkaar en hebben elkaar

nodig, maar in de Nederlandse politiepraktijk is er nauwelijks sprake van systematische informatieverwerking in het kader van GGP. Tot slot verdient predictive policing dat Big Data gebruikt om criminaliteit te voorspellen, prioriteiten te stellen en politiecapaciteit te alloceren een aparte vermelding. Tot op heden is predictive policing niet bewezen effectief, naast het punt dat de koppeling van databestanden en het te grofmazig profileren van wijken de nodige juridische en ethische discussies opleveren.

Diverse auteurs hebben geprobeerd (onderdelen van) de beschreven modellen samen te voegen om recht te doen aan een weerbarstige realiteit. Lokaal politiewerk blijft immers maatwerk. Zo kan het nodig zijn om contact te maken met burgers, hen gerust te stellen én stevig op een hot spot te handhaven. Bovendien is de effectiviteit van modellen niet altijd overtuigend, maar zijn onderdelen dat wel. Als voorbeeld: bij de ene vorm van overlast (belediging) werkt handhaving wellicht beter dan bij de andere (dakloosheid). In het laatste geval is hulpverlening waarschijnlijk een meer geëigende weg. Daarom zijn systematische informatieverwerking en probleemanalyse noodzakelijk om een effectief plan van aanpak te kunnen opstellen. Ook moeten interventies aan randvoorwaarden voldoen om succesvol te kunnen zijn. Denk aan voldoende steun en mandaat, een lange adem, doorlopende financiering, afspraken over informatie-uitwisseling en het scherp krijgen van diepere oorzaken van criminaliteitsproblemen.

Samengevat bieden de besproken politiemodellen een keur aan gereedschappen en interventies die de politie pragmatisch kan gebruiken om lokale veiligheid en leefbaarheid te bevorderen. Vooral voor de modellen 'problem-oriented policing' (zowel de plaats- als persoonsgebonden variant) en 'reassurance policing' bestaat er empirisch bewijs dat deze effectief zijn, mits de politie gedurende een lange periode met professionals en burgers samenwerkt. Voor GGP zijn (combinaties tussen) deze modellen en strategieën dus het navolgen waard. Het succes zit in een minutieuze aanpak die zich richt op gebouwen, straten, pleinen, buurten en (groepen) mensen, waarbij signalen over de oorzaken van problemen systematisch worden opgepikt, geanalyseerd, aangepakt en geëvalueerd. Door frequente en zichtbare aanwezigheid

van de politie op straat en een tastbare integrale aanpak van problemen kunnen overlast, verloedering, verpaupering, criminaliteit en onveiligheidsgevoelens dalen. Burgers ontvangen geruststellende signalen, durven sneller zelf op te treden en zien daadwerkelijk verbetering optreden. Gemeentelijke diensten en andere partijen zijn nodig bij bijvoorbeeld het opknappen van een straat of het bestrijden van armoede. Wanneer politie en justitie faciliteren bij het opzetten van een dialoog tussen verdachten, slachtoffers en andere betrokkenen bij lokale conflicten (restorative policing, een combinatie tussen COP en POP) levert dat ook veelbelovende resultaten op. Er kunnen echter moeilijk universele uitspraken worden gedaan over factoren achter successen. Probleem-georiënteerd politiewerk blijft maatwerk en moet op zijn eigen merites worden beoordeeld. Informatietechnologie biedt ondersteuning bij deze manier van werken, waarbij er meer onderzoek nodig is naar de precieze effecten hiervan.

6

Burgerbetrokkenheid



Hoofdstuk 6

Burgerbetrokkenheid

6.1. Inleiding

De derde en laatste dimensie van community policing is ‘community engagement’ (Skogan 2006b: 6), vrij vertaald als burgerbetrokkenheid. Eerder gebruikte Skogan ook de begrippen *citizen involvement* en *community participation* om betrokkenheid van burgers op lokaal politiewerk aan te duiden (Skogan 1998b). Volgens Skogan heeft de politie de taak om burgers te mobiliseren en te ondersteunen, zodat zij aan de slag gaan met lokale veiligheidsprojecten. Daarom is het nodig dat politiefunctionarissen, en desgewenst ook burgers, trainingen volgen om van dergelijke projecten een succes te maken. Het is de bedoeling dat door samenwerking relaties tussen politie en burgers verbeteren. Uiteindelijk zou burgerbetrokkenheid ten goede moeten komen aan de bestrijding van criminaliteit en de bevordering van veiligheid en leefbaarheid in een wijk (Skogan & Hartnett 1997; Skogan & Steiner 2004; Skogan 2006b).

Een prikkelende insteek is dat betrokkenheid en participatie van burgers bij het oplossen van lokale veiligheidsproblemen een andere opstelling vergt dan gebruikelijk van de politie. De Nederlandse politepsycholoog Frans Denkers zag ‘sociale zelfredzaamheid’ van burgers vooral floreren als de politie zich een ‘bescheiden ondersteuner’ toont (Denkens 1993; zie ook Boutellier 2011; Gunther Moor 2011). De politie kan niet alle veiligheidsproblemen oplossen, maar gelukkig bestaat er ook de nodige veerkracht in de samenleving. Burgers ontplooiën eigen initiatieven, waarbij de politie moet aansluiten en ondersteuning moet bieden. In de ogen van Denkers doet de politie dit niet van nature. GGP kan mogelijk wel bijdragen aan het versterken van de verhouding tussen politie en bevolking.

Het doel van dit hoofdstuk is om te beschrijven en te begrijpen wat er bekend is over de invulling, praktijk en resultaten van burgerbetrokkenheid binnen het kader van community policing. Hierbij sluiten we

aan bij bredere literatuur over burgerparticipatie – en andersom: politieparticipatie (als korps bijdragen aan processen van actief burgerschap vergt ook organisatie). De volgende paragraaf bevat een overzicht van burgerparticipatievormen die lopen van ‘passief informeren’ tot ‘actief meebeslissen’ over problemen in de buurt (6.2). Voorts behandelen we inzichten over de betrokkenheid van burgers bij lokale veiligheidsprojecten aan de hand van drie centrale kwesties in de literatuur: de representativiteit van deelnemers in projecten, achterblijvende betrokkenheid van multiculturele minderheden en de benodigde steun van (politie)professionals aan projecten (6.3). Tot slot staan we stil bij de mogelijke resultaten van burgerbetrokkenheid met betrekking tot relaties met de politie, houding en gedrag van politiefunctionarissen, criminaliteit, overlast en veiligheidsbeleving en sociale (of collectieve) zelfredzaamheid (6.4).

6.2. De participatieladder

Diverse auteurs hebben handige indelingen of ‘ladders’ gemaakt van participatievormen (zie voor een basisartikel Arnstein 1969).²⁸ Hierbij definiëren wij burgerbetrokkenheid als participatie in langdurige programma’s of projecten waarbinnen buurtbewoners vrijwillig bijdragen aan het tegengaan van criminaliteit en het bevorderen van veiligheid. Hoe hoger op de ladder, hoe structureler en intensiever deze bijdrage wordt (Van Steden, Van Caem en Boutellier 2011; Terpstra 2008b, 2009b, 2010b). Op de laagste sport van de participatieladder staat het ‘informeren’ van de politie, bijvoorbeeld via het televisieprogramma *Opsporing Verzocht* of het telefoonnummer Meld Misdaad Anoniem. Daarna volgt het ‘raadplegen’ van burgers. Denk bijvoorbeeld aan buurtthermometers of buurtburgemeesters in Amsterdam die de politie op aanvraag inlichtingen over criminaliteit en onveiligheid verstrekken (Van der Land, Van Stokkom & Boutellier 2014).

²⁸ Het thema ‘burgerparticipatie’ heeft een eigen body of knowledge die buiten de oevers van deze literatuurstudie treedt. Zie onder andere Terpstra & Kouwenhoven (2004) en Van Steden (2016) voor een bredere verkenning van thema’s.

Weer een tree verder is het ‘adviseren’ van de politie en haar partners. Dan gaat het om burgers die informatie verstrekken met als doel het creëren van ideeën om een locatie veiliger te maken. Voorbeelden zijn (online)buurtplatforms, buurt-netwerken en denktanks gericht op het tegengaan van specifieke incidenten zoals vernielingen door baldadige jongeren (Van Steden et al. 2011; Van der Land et al. 2014). Daarna volgt ‘coproduceren’: burgers werken in meer of minder hecht verband met de politie samen. Deze vorm van actief burgerschap is zichtbaar in buurtwachten die zich hebben gevormd om criminaliteit, (ernstige) overlast en (gevoelens van) onveiligheid tegen te gaan. Daarnaast bestaan er allerlei gerelateerde vormen van burgertoezicht, zoals buurtvaders, nachtwachten en Whatsapp-groepen (o.a. Van der Land 2014; Bervoets, Van Ham & Ferweda 2016; Mehlbaum & Van Steden 2018; Lub 2016; Lub & De Leeuw 2019; Eysink Smeets, Schram, Elzinga & Zoutendijk 2019). De app-groepen zijn een vorm van digitale burgerbetrokkenheid via sociale media – een thema waar we het volgende hoofdstuk langer bij stilstaan.

De hoogste sport van participatie is ‘meebeslissen’, waarbij burgers in allerlei beleidsadviserende en beleidsvormende gremia zitting hebben. In dit opzicht zijn de beat meetings in Chicago (o.a. Skogan & Hartnett 1997) en het Britse National Reassurance Policing Programme (o.a. Innes 2004) al uitgebreid aan de orde gekomen. Nederlandse voorbeelden zijn (online)buurtplatforms en denktanks die zijn opgericht om lokale veiligheids- en leefbaarheidsproblemen tegen te gaan. Ook buurtveiligheidsteams te Amsterdam (Van Stokkom 2013) en Buurt Bestuurt te Rotterdam (Schuilenburg 2016, 2017) springen in het oog. Hoewel er onder bewoners bereidheid bestaat om mee te doen aan een burgerpanel of een wijkraad, blijft een breed reservoir van mogelijkheden, ideeën en suggesties onbenut. Vergeleken met de VS is burgerbetrokkenheid bij GGP relatief kleinschalig. Burgers doorlopen ook geen uitgebreide trainingen bij deelname aan participatieve projecten en ze

hebben een beperkte beslisbevoegdheid inzake het verdelen van budgetten en het stellen van prioriteiten (Van den Brink 2011; Van Caem 2012).

6.3. Burgers in lokale veiligheidsprojecten

6.3.1. Deelname en representativiteit

Voor burgerbetrokkenheid bij community policing is het nodig dat bewoners zich voldoende bewust zijn van veiligheidsprojecten in hun wijk en deze steunen. Adams, Rohe en Arcury (2005) deden onderzoek onder inwoners van vijf kleine tot middelgrote gemeenten in Noord-Carolina. Hun studie maakt gebruik van data uit een vragenlijst onder 524 respondenten om te onderzoeken in hoeverre de politie erin slaagde effectief informatie te verspreiden onder burgers over hun community policing activiteiten. Met behulp van een regressie-analyse keken de auteurs of er een verband bestaat tussen bekendheid met het feit dat er community policing plaatsvindt enerzijds en onder andere het nemen van preventiemaatregelen, zoals het collectief installeren van stevige sloten op de deur, anderzijds. Afhankelijk van de gemeente laten resultaten zien dat een vijfde tot de helft van de respondenten weet had van community policing in de eigen wijk, maar de meerderheid participeerde niet actief in lokale projecten.

Dit brengt ons op de kwestie van een al dan niet representatieve deelname aan lokale programma's of projecten.²⁹ Zoals eerder is vastgesteld, ziet Skogan (2004b) geen wezenlijk verschil tussen de zorgen van actieve en minder actieve of inactieve buurtbewoners. De in verhouding kleine groep die meedoet, adresseert feitelijk dezelfde problemen als non-participanten – een punt dat Bakker, Denters en Klok (2011) later ook in Nederland maken. Chesluk (2004), die etnografisch onderzoek naar drie bijeenkomsten tussen politie en burgers in New York verrichte, plaatst echter kritische kanttekeningen bij deze conclusies. Hoewel bewoners positief reageerden, er meer onderlinge verbondenheid ontstond en zij meer inzicht kregen

²⁹ Sociologen waarschuwen voor een ‘participatie-elite’ van voornamelijk hoger opgeleide blanke mannen van middelbare of hogere leeftijd. Deze kritiek wordt overigens ook weer weersproken. Bullock en Sindall (2014: 402) geven in een Britse studie naar de deelname van burgers in community policing toe dat ze het beeld van een ‘elite’ herkennen, maar ‘awareness of and participation in neighbourhood policing is wider than might be expected from some studies of the operation of community policing’.

in wat de politie voor hun wijk deed, waren mensen die alleen in de wijk werkten, minderjarigen en daklozen niet uitgenodigd. Volgens de auteur was deze selectie vooral problematisch in combinatie met het broken windows-discours dat in de jaren negentig populair was. Er ontstond tijdens de bijeenkomsten een 'privileged community perspective' op veiligheid, leefbaarheid en politiewerk door het benadrukken van onderscheid tussen *insiders* (nette buurtbewoners) en *outsiders* (met name daklozen en jongeren), waartegen de bewoners zich samen met de politie moesten organiseren.

Bovendien, constateert Chesluk, was de politie dominant in het identificeren en definiëren van wanorde, waarbij de nadruk kwam te liggen op fragiliteit en een stad in verval. Dit terwijl er ook hoopvolle veranderingen waren en niet alle overlast en wanorde konden worden teruggevoerd op de *usual suspects*. Toeristen brachten bijvoorbeeld ook problemen mee. Daarnaast kregen bewoners het gevoel 'out of control' te zijn door een toenevende verstedelijking, oplopende (woon)lasten en sociaaleconomische ongelijkheid, zonder dat de politie tegen dit soort macro-ontwikkelingen kon optreden en zonder dat jongeren of daklozen daarvan de oorzaak waren.

In lijn hiermee stelt Forman (2004) vast dat er binnen de beat meetings in Chicago te weinig aandacht was voor jeugd. Informele contacten tussen de politie en jongeren ontbraken eveneens. Meestal stonden beide partijen op gespannen voet met elkaar. Deels lag dit aan adolescent gedrag, deels aan agressief optreden van de politie. Net als Chesluk heeft Forman het over een *warrior model*, een repressieve interpretatie van broken windows policing. Vanuit die benadering moesten 'keurige burgers' worden beschermd tegen 'rondhangende jongeren' en andere ongewenste groepen.

Kortom, er bestaat in de literatuur een levendig debat over Skogans inzichten wat betreft burgerbetrokkenheid. Een gebrekkige representativiteit van projecten kan de sociale verhoudingen binnen wijken wellicht negatiever beïnvloeden dan hij suggereert. Skogan maakt geen groot punt van de geringe opkomst bij buurtmeetings: een kleine

actieve groep kan spreken voor de 'passieve rest'. Andere auteurs (o.a. Chesluk 2004; Forman 2004) plaatsen kanttekeningen bij zijn conclusie. Niet iedere groep is vrijwillig afwezig en een door hun afwezigheid kan (onbedoeld) een 'wij/zij-houding' worden gecreëerd.

6.3.2. Achterblijvende betrokkenheid van minderheden

De kwestie van gebrekkige representativiteit houdt nauw verband met spanningen tussen de politie en multiculturele minderheden. Deze spanningen krijgen veel aandacht in de literatuur.³⁰ Daarom staan we hier extra bij stil. Uit verschillende soorten Amerikaanse studies komt telkens naar voren dat respondenten uit minderheidsgroepen – specifiek Latino's en Afro-Amerikanen – een significant lager cijfer aan de politie geven dan blanke respondenten, weinig vertrouwen in de politie hebben en zelfs bang zijn voor de politie door regelmatig voorkomende gewelddadigheden (o.a. Schneider 1999; Prine, Ballard & Robinson 2001; Eve, Rodeheaver, Brown, Hockenberger, Perez, Burton, Boyd, Phillips & Walker 2003; Doane & Cumberland 2008; Saberi 2017; Giwa 2018). Niet verrassend zijn multiculturele minderheden naar verhouding dan ook weinig bij community policing betrokken (Skogan et al. 2002b; Skogan 2006b). Stein en Griffith (2007) voeren deze bevindingen mede terug op een structurele onderwaardering van multiculturele wijken. Uit hun kwantitatieve studie in het Midwesten van de VS blijkt dat een blanke wijk, met dezelfde overlast en criminaliteitsproblemen als twee vergelijkbare multiculturele wijken, als enige een door de overheid gefinancierd preventieprogramma toebedeeld kreeg.

Spanningen tussen politie en multiculturele minderheden ontstaan door afwijkende culturele zeden en door intentioneel racisme, maar er is meer aan de hand. Zoals Schafer, Huebner en Bynum opmerken: 'Although race is a critical factor in shaping perceptions of police and police services, other variables play a powerful role in effecting citizen beliefs' (2005: 459-460). Factoren zoals een laag opleidingsniveau, armoede, werkloosheid en sociale klasse moeten ook niet worden uitgevlakt. In achterstandswijken heerst er door uitzichtloosheid een

³⁰ Wat niet wil zeggen dat er geen spanningen met andere minderheden bestaan. Bijvoorbeeld de LHBT+-gemeenschap heeft wereldwijd niet altijd prettige ervaringen met de politie (Owen, Burke, Few-Demo & Natwick 2018).

zekere apathie onder bewoners, burgers hebben geen tijd om aan community policing-projecten mee te doen vanwege werk- of familieverplichtingen en taalbarrières zitten deelname in de weg (Weitzer, Tuch & Skogan 2008). Er bestaat in de literatuur ook geen doorslaggevend bewijs dat de aanwas van etnisch diverser politiepersoneel en meer training voor betere relaties tussen de politie en multiculturele gemeenschappen zorgen: ‘Robust and rigorous research on process and impact would be useful in order to demonstrate “what works”’ (Bury, Pullerites, Edwards, Davies & DeMarco 2018: 6). Een correcte bejegening door de politie is met zekerheid belangrijk (o.a. Lynes 1996; Ammar, Kessler & Kratcoski 2008; Giwa 2018). We komen hier later nog uitgebreid op terug.

In Nederland heerst de optimistische overtuiging dat de politie ‘in de haarvaten van de samenleving’ aanwezig is en de politie beschouwt zichzelf als een korps dat er ‘voor iedereen’ is, overigens zonder dat er van een divers politiekorps sprake is (Van den Brink 2011). Hoewel er net zoals in de VS moeizame relaties tussen de politie en multiculturele minderheden bestaan, is er ook sprake van meer ambivalentie. Een integrale aanpak wisselt tussen handhaving en hulpverlening, zodat verhoudingen niet enkel gespannen zijn. En ondanks negatieve denkbeelden en gevoelens over en weer, werken wijkagenten met gemeenschappen samen als conflicten uit de hand dreigen te lopen. De wijze waarop de politie en haar partners een op sociale cohesie gericht beleid voeren, zou er, met vallen en opstaan, aan bijdragen dat ‘Amerikaanse toestanden’ zich niet voordoen (Adang, Quint & Wal 2011).³¹ Toch is achterblijvende betrokkenheid van multiculturele minderheden in ons land net zo goed een aandachtspunt. Hun stem, maar ook die van jongeren en lager opgeleiden, wordt onvoldoende gehoord of groepen worden zelfs uitgesloten van deelname. Er is een relatief lage diversiteit aan burgers in lokale veiligheidsprojecten actief (Van der Land et al. 2014; Bervoets et al. 2016).

6.3.3. Steun van professionals

Burgerbetrokkenheid bij lokale veiligheidsprojecten kan niet zonder een stevige institutionele

inbedding. Wijkagenten en andere professionals zijn van belang om deze projecten voldoende te steunen. Interacties tussen burgers en allerlei professionals verlopen echter niet altijd even vlekkeloos. In Mechelen (N=10) en Antwerpen (N=19), hield Van den Broeck (2002) twee focusgroepen onder actieve burgers. De eerste groep bestond uit bewoners, vertegenwoordigers van immigrantenorganisaties en maatschappelijk werkers. Hij contrasteerde hun visies met een focusgroep die werd gevormd door politie, justitie en gemeenten (N=10 in Mechelen, N=17 in Antwerpen). Bewoners wezen op verloedering, een gebrek aan speelplaatsen voor hun kinderen, rondhangende jongeren en langdurige werkloosheid. In beide Vlaamse steden kwam dus naar voren dat zich *Unheimisch* voelen een groter probleem was dan criminaliteit. Toch kreeg het thema criminaliteit vooral de aandacht van beleidsmakers. Hierbij hadden zij last van taalbarrières die het oplossen van problemen in de weg stonden. Wat deze cases laten zien, is dat probleemdefinities tussen burgers en maatschappelijke organisaties enerzijds en de politie, justitie en gemeenten anderzijds wezenlijk kunnen verschillen. Dat maakt het lastig om in gezamenlijkheid op te trekken (Van den Broeck 2002).

Aan de hand van drie Nederlandse projecten – buurtwachten, Buurt Bestuurt en bewonersbudgetten – hebben Van der Land en Van Stokkom (2015) bestudeerd welke rollen professionals, onder wie wijkagenten, spelen bij het faciliteren van burgerbetrokkenheid op het gebied van veiligheid. Wat betreft de buurtwachten geven de auteurs aan de wijze waarop wijkagenten burgers ondersteunen grotendeels zelf invullen. Daarbij proberen zij contacten met bewoners te verbeteren en het vertrouwen in de politie te vergroten. In de cases Buurt Bestuurt kwamen wijkagenten in een spagaat terecht, omdat de agenda van de gemeente botste met de voorkeuren van betrokken bewoners. Uiteindelijk ervoeren deze bewoners te weinig zeggenschap over het project (zie ook Schuilenburg 2017). Hetzelfde geldt voor de ervaringen met bewonersbudgetten. Wat deelnemers wilden, was soms strijdig met gemeentelijk beleid, waardoor wijkagenten in een lastig parket

³¹ Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde kwam, is er geen wetenschappelijk bewijs dat het bevorderen van contacten met de lokale gemeenschap door de politie radicalisering en extremisme kan voorkomen (Mazerolle et al. 2020). We weten hier te weinig van door gebrek aan gedegen evaluaties.

zaten. Burgerbetrokkenheid vergt dus iets van hun improvisatietalent. Wijkagenten moeten projecten begeleiden en mensen enthousiasmeren, maar ook zo nu en dan ‘nee’ verkopen. Dat is niet altijd makkelijk als een onderliggende doelstelling van projecten is om relaties tussen politie en burgers te verbeteren (Van der Land & Van Stokkom 2015).

Bovendien moeten er niet te hoge en complexe verwachtingen aan burgerbetrokkenheid in veiligheid worden gesteld. Burgers kunnen voor een deel ‘op eigen kracht onveiligheid de baas’ (Denkers 1993), maar zonder professionele ondersteuning lukt dat niet goed. Het is inderdaad mogelijk om in lokale projecten te participeren en preventieve maatregelen (zoals een goed slot op de deur) te nemen. Tegelijk blijven wijkagenten, opbouwwerkers en andere lokale professionals onontbeerlijk. Hierbij moet worden gezegd dat hun relatie met burgers soms al ingewikkeld genoeg ligt. Actieve burgers ondervinden barrières die professionals (onbedoeld) opwerpen, er zijn problemen door een gebrek aan tijd of geld en het is niet altijd duidelijk wat er nu precies van burgerprojecten wordt verwacht (Van Steden et al. 2011). Ook vinden burgers het lastig om elkaar op wangedrag aan te spreken, laat staan iemand aan te houden: ‘Fear of threats and reprisals makes citizens abandon an attempt to correct other people, such as a group of boys hanging around in the neighbourhood’ (Terpstra 2008b: 223). En als burgers al zelf actie ondernemen, moet dat niet ontaarden in eigenrichting. Daarom blijft de politie in de praktijk vaak een facilitator én begrenzer van burgerbetrokkenheid.

6.4. Resultaten

6.4.1. Verbeteringen in relaties met de politie

Vanaf de eerste experimenten met burgerbetrokkenheid bij community policing in de jaren negentig gaan studies over de vraag of die betrokkenheid voor betere relaties met de politie zorgt. Aan de hand van een kwantitatieve studie in Reno, Nevada, concluderen Peak, Bradshaw en Glensor (1992) dat de invoering van community policing heeft bijgedragen aan een significante verbetering van het beeld dat burgers van de politie hebben. Voor de implementatie van het programma was de verhouding tussen politie en burgers slecht en was er sprake van een laag moreel binnen het korps. Net zoals in Chicago, verdeelde de politie de stad en

kleinere geografische eenheden en organiseerde men bijeenkomsten (*neighbourhood advisory groups*) met burgers. Onderzoekers hielden vervolgens grootschalige surveys (35.000 respondenten) onder de bevolking. Uit de surveys blijkt dat burgers een duidelijker beeld kregen over wat de politie in en voor de stad doet. Burgers waren ook positiever over de prestaties van het korps.

Enkele jaren later hebben Reisig en Giacomazzi (1998) een survey uitgezet onder 571 inwoners van vier wijken in een geanonimiseerde Amerikaanse gemeente van 25.000 inwoners. Hun resultaten wijzen uit dat er tussen wijken waar burgers negatiever of positiever tegen de politie aankijken, geen significant andere attitudes bestaan ten aanzien van het aangaan van onderlinge samenwerking. Deze resultaten ontkrachten de hypothese dat het op voorhand hebben van een positief oordeel doorslaggevend is voor het bouwen aan relaties tussen politie en burgers die het genoemde oordeel vervolgens verder versterken. Community policing zou juist een langer bestaande afwijzende houding ten aanzien van de politie positief kunnen ombuigen. De politie kan de afstand tot personen en bevolkingsgroepen verkleinen door zinvolle en prettige relaties met hen aan te knopen, zo concluderen Reisig en Giacomazzi.

Hetzelfde beeld rijst op uit de evaluatie van een Canadees community policing-programma, dat tot doel had de houding van ‘risicjongeren’ jegens de politie te verbeteren door hen direct aan te spreken en in een buurthuis spelenderwijs contacten te kweken. Hiervoor werden speciale politiefunctionarissen aangesteld (Leroux & McShane 2017). De studie wijst uit dat de meeste jongeren die aan het project meededen, na afloop een gunstiger beeld van de politie schetsten. Dat gold zelfs voor jongeren die bij eerder politiecontact negatieve ervaringen hadden opgedaan. Hoewel de onderzoekers niet meteen verwachten dat jongeren meer met de politie zullen gaan samenwerken of vaker criminaliteit zullen melden, bevestigen zij de hypothese dat een inclusieve en inlevende bejegening van jongeren zin heeft voor het verbeteren van relaties met de politie.

Interessant ook is een *randomized field-experiment* uitgevoerd in New Haven, Connecticut (Peyton, Sierra-Arevalo & Rand 2019). Het experiment

hield in dat politieagenten onaangekondigd langsgingen bij willekeurig uitgekozen huizen in hun eigen district. Daarbij gaven ze aan dat ze niet kwamen om te handhaven en vroegen mensen of zij tien minuten de tijd hadden om te praten over de gemeenschap en hoe deze kon worden verbeterd. De politiefunctionarissen waren getraind om argwaan weg te nemen en op gelijke voet met bewoners te verkeren. Tevens moedigden zij bewoners aan om feedback te geven over hoe de politie het volgens hen deed in de wijk. De resultaten laten zien dat een enkele vriendelijke ontmoeting tussen burgers en politie in uniform al kan leiden tot een substantiële verbetering in attitude en houding: burgers werden positiever en toonden meer bereidheid om samen te werken en zaken te rapporteren.³² Deze resultaten gelden niet alleen voor respondenten die al voor de interventie een hoog vertrouwen in de politie hadden. De conclusie van Peyton en collega's is opnieuw dat community policing bijdraagt aan het betrekken van burgers bij politiewerk en het verbeteren van de onderlinge relaties.

Tot slot voeren Amerikaanse en Britse syntheses van de literatuur over community policing empirisch bewijs aan dat wijkgericht werken een positieve invloed heeft op relaties tussen de politie en burgers. Veelvoorkomende voorbeelden van burgerbetrokkenheid zijn aanwezigheid bij bijeenkomsten, trainingen en consultaties die door de politie werden georganiseerd. Auteurs nuanceren hun bevinding enigszins met de opmerking dat resultaten niet altijd makkelijk te interpreteren zijn vanwege een veelkleurige operationalisering en uitvoering van community policing. Daarnaast lopen strategieën en interventies om burgers bij lokaal politiewerk te betrekken sterk uiteen. Andere kanttekeningen zijn dat nauwer contact met burgers meestal niet samengaat met grootschalige organisatorische veranderingen in de vorm van decentralisaties bij de politie, bewijs steeds betrekking heeft op unieke projecten, zodat resultaten lastig generaliseerbaar zijn, en niet alle groepen burgers in gelijke mate van verbeterde relaties met de politie profiteren (Myhill 2012; Gill et al. 2014).

6.4.2. Houding en gedrag van politiefunctionarissen

Hoewel burgers doorgaans enthousiast zijn over community policing, geldt dat niet altijd voor de politie zelf. Een kwantitatieve studie in Florida (400 burgers en 651 politiefunctionarissen die meededen aan surveys) toont aan dat de overheid community policing succesvol had 'verkoch', zonder voldoende rekening te houden met twijfels van politiefunctionarissen (Liederbach, Fritsch, Carter & Bannister 2008). Ook uit een analyse van 1216 surveys onder politiefunctionarissen (47% respons) en 1200 burgers (80% respons) in Slovenië komt naar voren dat ondervraagde burgers community policing meer zien zitten dan politierespondenten (Nalla, Meško & Modic 2018). Een verklaring is dat politiefunctionarissen kritisch zijn over de meerwaarde van burgers bij het oplossen van veiligheidsproblemen. In dezelfde geest zagen Britse politiefunctionarissen community policing als 'nice to do, but not essential' (Foster & Jones 2010: 396): met burgers samenwerken is leuk, maar als het erop aankomt, is dat ook best lastig. In zijn literatuurstudie vindt Myhill (2012) 'redelijk sterk' bewijs voor een positieve houding van lokale politiefunctionarissen tegenover community policing, maar hun houding vertaalt zich niet altijd door in concreet gedrag. MacKenzie en Henry (2009) voegen toe dat het ook aan steun voor community policing binnen de rest van het korps kan ontbreken (zie ook hoofdstuk 4).

6.4.3. De bestrijding van criminaliteit

Ook de hypothese dat community policing leidt tot een effectieve bestrijding van criminaliteit, kan niet zonder twijfel worden bevestigd. Het theoretische mechanisme is dat investeringen in een grotere nabijheid tot burgers bijdragen aan meer betrokkenheid van burgers bij preventieprojecten, toegenomen informatiedeling en een verhoogde sensitiviteit voor problemen in de buurt. Diverse auteurs bevestigen dat er positieve resultaten worden geboekt. Volgens Connell, Miggans & McGloin (2008) leidde de invoering van community policing in een grote geanonimiseerde Amerikaanse stad tot een abrupte en permante afname van

³² Het is bijvoorbeeld aannemelijk dat er een positieve samenhang bestaat tussen community policing en de bereidheid van burgers om aangifte te doen (Schnelby 2008). Andere mogelijk positieve uitkomsten zijn dat vanwege community policing klachten over de politie dalen (Kessler 1999), politiegeweld afneemt (McCarthy 2019) en er meer mogelijkheid is op verzoening tussen politie en burger na een conflict (Stronks 2015).

gewelds- en vermogensdelicten binnen de bestudeerde projectwijk en was dit niet het geval in twee andere controlewijken. Uit andere, vaak geciteerde, kwantitatieve studies komen vergelijkbare inzichten naar voren. Onderzoekers vinden dat subsidies ter stimulering van innovaties (*innovation grants*) bij de politie en het aannemen van extra politiefunctionarissen (*hiring grants*) tussen 1955 en 1999 een significant positief effect hadden op criminaliteitscijfers in de VS. Daarmee zouden investeringen in community policing resulteren in statistisch significante afnames van criminaliteit (Zhao et al. 2002; Evans & Owens 2007).

Er klinkt echter kritiek op het bovengenoemde onderzoeken. In een replicatiestudie voegen Worrall en Kovandzic (2007) nieuwe informatie aan het oorspronkelijke rekenmodel van Zhao et al. toe. Ten eerste kijken ze naar paneldata van 189 grote Amerikaanse steden tussen 1990 en 2000. Dat stelt hen in staat om criminaliteitscijfers van voor en na de invoering van het community policing programma's over een langere periode te bekijken. Hierdoor houden zij rekening met een bredere maatschappelijke trend van afnemende criminaliteit in de onderzochte periode. Ten tweede nemen Worrall en Kovandzic al bestaande financieringseffecten op criminaliteitscijfers mee (dus voordat community policing werd geëffectueerd). Na invoering van deze data verviel de relatie tussen 'hiring and innovation grants' enerzijds en het dalend aantal vermogens- en geweldsdelicten anderzijds. Voor zover de criminaliteit in de VS afnam, was dat zonder lokale investeringen in community policing ook al het geval. Bovendien waren de investeringen op het totale politiebudget laag en werden politieagenten zeer verspreid (en dus weinig zichtbaar) ingezet. Daarom is het niet aantoonbaar of kleinschalige injecties in wijkgericht politiewerk daadwerkelijk effect sorteren (Worrall & Kovandzic 2007).

Samengevat is empirisch bewijs voor het verband tussen community policing en criminaliteitsreductie 'mixed' (Reisig 2010: 24). Skogan en collega's tonen in hun langdurige CAPS-programma een klein positief verband aan zodra politiefunctionarissen en burgers nauwer op elkaar betrokken

raken. Toch zijn zij voorzichtig in hun conclusies, want het geconstateerde verband kan ook worden veroorzaakt door factoren die buiten het bereik van community policing liggen. Denk aan veranderingen in de drugsmarkt of in het aanbod van vuurwapens. Sowieso begon de criminaliteit in de VS te dalen voordat CAPS werd ingevoerd (Skogan & Hartnett 1997; Skogan & Steiner 2004). Daarnaast kan het zo zijn dat de aanwezigheid van politiefunctionarissen in een wijk en verhoogde burgerbetrokkenheid bij veiligheid bijvoorbeeld het aantal straatroven laat dalen, maar geen invloed heeft op woninginbraken in een buurt (Onrust & Voorham 2013). Dergelijke zwakke of afwezige verbanden tussen community policing en criminaliteitsreductie komen in tal van publicaties terug (o.a. Cordner 1997; MacDonald 2002; MacKenzie & Henry 2009; Blumstein & Wallman 2006; Myhill 2012; Sozer & Merlo 2013; Preszowski & Crichlow 2018; Kingshott & Meesing 2019). In zoverre er wel een aantoonbaar verband bestaat, heeft die betrekking op een afgebakende, probleemgerichte aanpak en een zichtbare politie op straat (zie hoofdstuk 5).

6.4.4. De bestrijding van overlast, wanorde en onveiligheidsgevoelens

In vergelijking met het kleine of afwezige verband tussen community policing en criminaliteitsreductie zijn de effecten op het bestrijden van overlast en veiligheidsbeleving empirisch overtuigender (Mackenzie & Henry 2009; Myhill 2012; Gill et al. 2014).³³ Diffuse vormen van overlast en wanorde lijken bij burgers een grotere impact te hebben op deze gevoelens dan criminaliteit. Scheider, Rowell en Bezdikian (2003) gebruikten een groot-schalige survey uit 1998 naar slachtofferschap in twaalf Amerikaanse steden en vonden inderdaad dat veiligheidsbeleving breder is dan *fear of crime*. Zorgen en emoties van burgers houden ook verband met bredere problemen in de buurt die samen met de politie en andere partners moeten worden bestreden. Overlast, wanorde en brede *quality of life issues* zijn intermediërende factoren tussen de veiligheidsbeleving van burgers enerzijds en de impact die community policing hierop heeft anderzijds (Roh en Oliver 2005; Xu, Fiedler & Kovandzic 2005). Anders gezegd: burgerbetrokkenheid bij de aanpak van bredere problemen dan

³³ Determinanten van veiligheidsbeleving en hoe die zich tot elkaar verhouden, zijn een onderzoeksveld op zich. Zie Spithoven (2017) voor een overzicht van de literatuur en een diepgaande analyse.

criminaliteit kan hun veiligheidsbeleving verbeteren. Als burgers zich bewust zijn van geconcentreerde veiligheidsprojecten in hun wijk en daarin samenwerken met de politie, heeft dit een geruststellend effect (zie ook hoofdstuk 5 over reassurance policing).³⁴

Onderzoekers verschillen wel van mening over hoe sterk relaties tussen de variabelen burgerbetrokkenheid en veiligheidsbeleving zijn (Mackenzie & Henry 2009). Van Eijk (2013) stelt na 21 diepte-interviews met deelnemers aan een Nederlandse buurtwacht vast dat hun betrokkenheid zowel een positief als een negatieve invloed op veiligheidsbeleving heeft. Participanten worden zich namelijk ook meer bewust van problemen in hun wijk. Volgens Van Eijk leidt participatie vooral tot een genuanceerde veiligheidsbeleving: mensen krijgen een beter beeld van wat er aan de hand is en wat daaraan te doen valt. Een andere kanttekening in de literatuur is dat burgerbetrokkenheid, die bijdraagt aan extra politieaandacht voor overlast en wanorde, kan leiden tot een zero tolerance-benadering (Rai 2011). Zoals eerder uitgebreid uitgelegd, komt hierdoor een ambivalentie binnen community policing aan het licht, omdat stevig handhaven op 'lichte' vergrijpen de politie en burgers juist uit elkaar kan drijven.

6.4.5. Sociale zelfredzaamheid

'The techniques associated with [...] community policing [...] work', betoogt Kahan (2002: 1539), [...] precisely because they foster trust and reciprocal cooperation'. Als burgers het gevoel hebben dat de politie er voor hen is, zullen zij sneller samen problemen oplossen en ook de politie helpen deviant gedrag aan te pakken. De redenering achter deze hypothese is dat buurtbewoners wanorde en overlast associëren met criminaliteit en slachtofferchap. Daarom kunnen strategieën waarbij de politie bewoners betreft, effectief zijn (Rountree & Land 1996). Immers, angst voor criminaliteit, overlast en wanorde zorgt ervoor dat mensen de straat niet meer op durven, zodat de collectieve zelfredzaamheid (*collective efficacy*)³⁵ in een

buurt afneemt (Samspon, Raudenbusch & Earls 1997; Nolan, Conti & Mcdevitt 2004). Community policing stimuleert deze sociale zelfredzaamheid juist als burgers de ondersteunende en handhavende aanwezigheid van politiefunctionarissen op straat ervaren (Lombardo & Donner 2018). Die ervaring bevordert de onderlinge communicatie, solidariteit en sociale controle in een wijk.

Bovenstaande hypothese klinkt veelbelovend, maar kan niet eenduidig worden bevestigd. Reisig en Parks (2004) geven empirisch inzicht in de effecten van lokaal politiewerk op relaties tussen burgers (en tussen burgers en politie) door deze te contrasteren met het type wijken waarin mensen wonen. Hoewel er geen causale verbanden kunnen worden gelegd, laten data in Indianapolis (Indiana) en St. Petersburg (Florida) zien dat burgers die relaties met de politie als gunstig of bevorderlijk ervaren, minder meldingen van wanordelijkheden maken en een hoger veiligheidsniveau ervaren. Tevreden geluiden komen echter niet alleen uit welvarende wijken. Community policing blijkt een mediërende factor als het gaat om de invloed van 'geconcentreerde achterstand' op de 'ervaren kwaliteit van leven' in een wijk. Zelfs onder minder gunstige omstandigheden kunnen politie en burgers elkaar ondersteunen bij het uitoefenen van sociale controle – 'ogen en oren' zijn in de wijk – en het verminderen van problemen. 'Put simply', schrijven Reisig en Parks, 'neighbourhoods where citizens, as a group, and their officers have formed collaborative partnerships report fewer incivility problems and feel safer, net of structural disadvantage and crime' (ibid.: 163). Zij bevelen aan dat de politie meer moet bouwen aan persoonlijke contacten met burgers en aan het versterken van vertrouwensbanden tussen burgers onderling.

Het lastige van de sociale zelfredzaamheid-these zit 'm in het feit dat community policing altijd een zekere mate van verbondenheid tussen buurtbewoners veronderstelt. Wanneer sociale cohesie en sociaal kapitaal in wijken nagenoeg ontbreken, is het voor de politie heel lastig om ondersteunende

³⁴ Daarentegen toont een klassieke studie naar 'willekeurige' politiepatrouilles (*random foot patrols*) geen effecten op criminaliteit en veiligheidsbeleving aan (Kelling et al. 1974).

³⁵ Het begrip 'efficacy' heeft betrekking op de inschatting van mensen of zij individueel of als groep in staat zijn veiligheidsproblemen in de wijk zelf op te lossen. Zelfredzaamheid is een uiting van feitelijk gedrag.

relaties met burgers aan te knopen (Pino 2001).³⁶ Cooley, Bemiller, Jefferis en Penix (2019) deden onderzoek naar de praktische werking van een probleemgerichte aanpak van criminaliteit in Carton, Ohio, de VS. Daarbij gebruikten zij een tweede wijk als controlegroep, waarbinnen deze aanpak niet plaatsvond. De auteurs zien geen verschil tussen wijk 1 en 2 en voeren een gebrekkige sociale cohesie in wijk 1 aan als centrale factor voor het uitblijven van succes. Ook Lee, Kim, Woo en Reyns (2019) doen een bevinding in deze richting: bewoners van wijken met een hoge mate van wanorde en lage sociale cohesie zijn het minst enthousiast over betrokkenheid bij community policing.

Dit is verontrustend, omdat het hier meestal om wijken gaat die zuchten onder criminaliteit, overlast, wanorde en onveiligheid. Zo leiden Rukus, Warner en Zang (2018: 1877) uit een Amerikaanse survey (1478 deelnemers; 21% respons) onder *city managers* af dat ‘community policing may be working best where it is needed least’ – Lub en De Leeuw (2019) trekken een soortelijke conclusie in ons land.³⁷ Tegen deze achtergrond buigen Graziano et al. (2014) zich in Chicago over de vraag of politiefunctionarissen beter kunnen worden getraind als procesbegeleiders (*facilitators*) van bijeenkomsten met bewoners. Zodoende zou de politie meer uit relaties met burgers kunnen halen, hun meer vertrouwen kunnen geven om problemen zelf op te lossen en betere samenwerking aan te gaan. Dat is vooral belangrijk in wijken waar een hoge sociale cohesie en vertrouwen in de politie niet vanzelfsprekend zijn. Resultaten in Chicago komen voort uit observaties en zes Internetsurveys onder burgers die over een periode van een half jaar werden uitgezet. De studie wijst uit dat burgers die ondersteuning van de politie ontvangen meer zelfvertrouwen krijgen, zodat zij problemen sneller eigenstandig oplossen.

Myhill (2006) concludeert op basis van zijn literatuurstudie echter dat het versterken van collectieve zelfredzaamheid meestal een ‘bijproduct’ is van

community policing, waarbij resultaten wisselen. Ondanks positieve resultaten van bijvoorbeeld het reassurance-programma in Groot-Brittannië (deelnemers gingen zich veiliger voelen) gingen buurtbewoners elkaar niet méér helpen. Ook Weisburd, Hinkle, Braga en Wooditch (2015) proberen inzicht te krijgen in verbanden tussen politie-interventies en een verhoogde collectieve zelfredzaamheid. Als methode ondernamen de auteurs een literatuurstudie, waarbij zij zes studies naar deze interventies bestudeerden. De geanalyseerde studies laten zien dat handhaving op criminaliteit en overlast geen significant positief effect heeft op de veiligheidsbeleving van burgers – en daarmee ook niet indirect op sociale zelfredzaamheid (wanneer burgers zich veiliger en door de politie gesteund voelen, zullen zij sneller tegen overlast en verloedering optreden). Volgens Weisburd en collega’s zijn deze resultaten lastig te interpreteren, omdat er weinig gedegen onderzoek is gedaan naar de causale mechanismes die ten grondslag liggen aan de relatie tussen veiligheidsbeleving enerzijds en collectieve zelfredzaamheid anderzijds.

Bovenstaande empirische inzichten betekenen dat ‘het daadwerkelijk realiseren van sociale zelfredzaamheid vele haken en ogen kent’ (Gunther Moor 2011: 209). De gewenste zelfredzaamheid kan pas van de grond komen als de politie dicht bij burgers opereert, toegankelijk is en weet wat de problemen zijn. Dat blijkt echter geen voldoende voorwaarde, want als wijken een gebrek aan sociale cohesie vertonen en groepen burgers wantrouwend tegenover elkaar of de politie staan, kunnen resultaten alsnog tegenvallen. Binnen de context van individualisering als maatschappelijke ontwikkeling is deze constatering een groot probleem. Uit empirische voorbeelden in Nederland komt het beeld naar voren dat koppels van wijkagenten en opbouwwerkers effect sorteren, zeker als ook andere partijen – de gemeente, scholen en woningbouwverenigingen – zich aansluiten. Deze koppels kunnen de schakel naar bewoners vormen en een rolmodel zijn binnen een kleinschalig werkgebied

³⁶ Toch is een ‘te veel’ controle en cohesie ook niet goed. Wanneer burgers constant met elkaar praten over overlast, verloedering en wanorde, dan zullen hun onveiligheidsgevoelens toenemen. En meer zorgen over de wijk kunnen weer meer wantrouwen veroorzaken (Van Stokkom 2007).

³⁷ Hier zit een analogie met wat bekendstaat als de participatieparadox: hoe meer kanalen burgers hebben om te kunnen participeren in bestuur en politiek, hoe groter de sociale ongelijkheid wordt. Juist in complexe wijken waar de overheid bewoners graag ziet participeren om problemen samen op te lossen, hebben zij weinig mogelijkheden en vertrouwen om van geboden kansen gebruik te maken (Van Steden 2016; Schuilenburg 2016).

(Gunther Moor 2011). Eerder hebben we gezien dat het effectief vormgeven van een integrale en probleemgerichte samenwerking die hiermee gepaard moet gaan, geen gemakkelijke opgave is.

6.5. Wat leert dit ons?

Nederlandse burgers zijn op alle sporten van de participatieladder bij veiligheidsprojecten betrokken: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Zeker hoger op de ladder zijn wijkagenten en andere lokale professionals bij projecten aangehaakt. Experimenten zoals beat meetings in Chicago en reassurance policing in Groot-Brittannië om burgers echt te laten meebeslissen gaan verder dan wat er binnen de Nederlandse context gebeurt. Professionals blijven in de praktijk dominant en burgers beschikken niet altijd over de juiste kennis en expertise om zinnige beslissingen te nemen. Volgens Skogan was het echter ook in Chicago moeilijk om daadwerkelijke burgerbetrokkenheid te organiseren. Multiculturele minderheidsgroepen waren lastig te bereiken en jongere bewoners deden niet mee of werden zelfs uitgesloten (Skogan & Hartnett 1997). Daarnaast zetten veel burgers die actief bijdragen aan bijeenkomsten, graag in op 'het schoonpoetsen van de straat', zonder zich erg te bekommeren over de onderliggende oorzaken van criminaliteit, overlast, wanorde, verpaupering en verloedering.

Daarom vormt het thema 'representativiteit' een rode draad in publicaties over burgerbetrokkenheid bij community policing. Beperkte representativiteit van deelnemers hoeft hierbij niet automatisch ten koste te gaan van de problemen die bewoners adresseren. Actieve bewoners wijzen vaak problemen aan die wel representatief zijn voor wat een wijk als geheel ervaart. Toch kan een gebrekkige deelname of uitsluiting van bepaalde groepen spanningen veroorzaken die het gewenste vertrouwen onder bewoners ondermijnen. Er bestaat een kans op ongelijkwaardige uitkomsten van participatieprojecten. Daarom is een ander centraal punt dat burgerbetrokkenheid een stevige institutionele inbedding veronderstelt. Wijkagenten en andere lokale professionals moeten deelname van bewoners bevorderen en hen ondersteunen. Dat vergt een politieorganisatie die hierop is toegerust.

Kijken we naar wat de resultaten van burgerbetrokkenheid opleveren, dan valt het volgende op. Ten eerste is er in de literatuur bewijs dat relaties tussen burgers en politie als gevolg van community policing verbeteren. Uit empirische studies komt deze verbetering op verschillende manieren naar voren: de afstand tussen en burgers wordt kleiner, burgers krijgen een beter beeld van wat de politie doet en de bereidheid tot samenwerking neemt toe. Vanwege het unieke karakter van programma's en projecten kunnen er echter geen universele succesfactoren worden onderscheiden. Ook zeggen politiefunctionarissen open te staan voor burgerbetrokkenheid, maar gedragen ze zich daar niet altijd naar. Het bevorderen van betrokkenheid van burgers kan op verzet binnen de eigen organisatie stuiten, omdat niet alle collega's het toejuichen dat de bevolking gaat bepalen wat hun prioriteiten zijn.

Voorts bestaat er weinig bewijs dat door intensiever contact tussen burgers en politie – en door community policing in den brede – de criminaliteit in een wijk daalt. Er zijn studies die een positief verband laten zien, maar een meerderheid van de studies komt niet verder dan een zwak, afwezig of multi-interpretabel verband. Er valt meer te zeggen voor de hypothese dat onveiligheidsgevoel over overlast en wanorde door burgerbetrokkenheid bij lokaal politiewerk kan worden aangepakt. Wanneer burgers invloed kunnen uitoefenen en actief deelnemen aan projecten, dan leidt dit tot een verbetering van veiligheidsbeleving, al bestaat er verschil van mening hoe sterk dit verband is. Ook kan dit verband soms negatief zijn.

Tot slot kan niet onomstotelijk worden aangetoond dat de ondersteuning van burgers door de politie bijdraagt aan het bevorderen van collectieve zelfredzaamheid in een wijk. Resultaten zijn niet eenduidig of afwezig. Juist in wijken waar collectieve zelfredzaamheid hard nodig is, blijkt die lastig te realiseren. Er bestaat een noodzakelijke 'ondergrens' in de hoeveelheid sociale cohesie en vertrouwen in de politie om burgerbetrokkenheid te kunnen organiseren. Ondersteunende samenwerkingsverbanden tussen wijkagenten, opbouwwerkers en andere professionele partners kunnen de zelfredzaamheid van burgers wellicht verbeteren.

7

Politie, burgers en sociale media



Hoofdstuk 7

Politie, burgers en sociale media

7.1. Inleiding

Digitalisering is een grote ontwikkeling die invloed heeft op GGP. Er gaat bijvoorbeeld veel aandacht uit naar cybercrime, de weerbaarheid hiertegen van burgers, politie en andere partijen, Big Data en artificial intelligence (o.a. De Poot, Lievens, Stol & De Kimpe 2020; Spithoven 2020). Verschillende van deze thema's zijn eerder de revue gepasseerd. Het is echter ondoenlijk om een volledig overzicht te geven van digitalisering en politie, want dat vergt een aparte literatuurstudie. We beperken ons tot de opkomst van sociale media, omdat die een digitale brugfunctie kunnen vervullen tussen politie en burgers. Inmiddels is er ook het nodige over politie en sociale media gepubliceerd.

In trendonderzoek naar het gebruik van en verwachtingen over sociale media komt naar voren dat Whatsapp, Facebook, Youtube, LinkedIn, Instagram, Twitter en Snapchat wereldwijd de grootste sociale mediaplatforms zijn. Inmiddels maken alle leeftijdsgroepen gebruik van internet en sociale media.³⁸ Deze ontwikkeling biedt aanknopingspunten voor GGP. Sociale media maken het wellicht mogelijk om decentraal werken te versterken, veiligheidsproblemen aan te pakken en burgerbetrokkenheid te stimuleren. Dat is conform uitgangspunten van community policing.

Het doel van dit hoofdstuk is om te onderzoeken wat kansen en uitdagingen van sociale media zijn met betrekking tot community policing. Dat gebeurt aan de hand van Nederlandse en internationale publicaties. Eerst stellen we de vraag welke ontwikkelingen en dilemma's er zijn ten aanzien van sociaal mediagebruik door de politie (7.2). Daarna kijken we op wat voor manieren de politie van sociale gebruik maakt om burgers te bereiken en onderlinge relaties te bevorderen (7.3). Tot slot draaien we het perspectief om: wat is de invloed van sociaal mediagebruik van burgers op politiewerk? (7.4).

7.2. Ontwikkelingen en dilemma's

7.2.1. De aanloop naar moderne sociale media

Medio jaren negentig signaleerde de Nederlandse politie dat digitale technologieën de communicatie en relatie tussen de politie en het publiek fundamenteel zouden gaan veranderen.³⁹ Deze constatering wordt in de wetenschappelijke literatuur beaamd (o.a. Chan 2001; Wessels 2007). Met de opkomst van het internet is er een nieuw soort gemeenschappen ontstaan, waarop geografische grenzen geen vat meer hebben. In dit verband spraken we eerder over de 'policing of (digital) communities' in plaats van over 'community policing'. De grote beweging hierachter is het ontstaan van virtuele netwerken of assemblages die burgers (*citizens*) internationaal met elkaar verbindt. Zij veranderen in *netizens* op het wereldwijde web (Wall & Williams 2007). Dat vergt voor de politie een andere manier van werken en communiceren.

Als voorloper van sociale media onderzochten Korteland en Bekkers (2007, 2008) de invoering van sms-alert, een Nederlands waarschuwingen- en communicatiesysteem dat in 2004 werd ingevoerd bij de Nederlandse politie. Het systeem verstuurt sms-berichten naar de mobiele telefoons van burgers, bijvoorbeeld over een vermist kind of een inbreker die op de vlucht is. Op deze manier kunnen burgers de politie helpen. De auteurs noemen vier redenen waarom sms-alert snel en succesvol werd ingevoerd. Ten eerste konden deze alerts snel en eenvoudig worden ingezet, en waren de kosten relatief laag. Ten tweede sloot sms-alert destijds aan op de politieke agenda waarin veiligheid en burgertevredenheid centraal stonden. Ten derde bleek een eerste pilot in Midden- en West-Brabant succesvol, wat ervoor zorgde dat andere politieregio's ook wilden meedoen (maar: voor grotere korpsen was het

³⁸ www.newcom.nl/socialmedia2020

³⁹ Al in 1995 werkte men bij het ministerie van Binnenlandse zaken aan de verkenningstudie *Politie op de digitale snelweg* waar ook een conferentie omheen werd georganiseerd.

makkelijker om tijd en middelen vrij te maken dan voor kleinere korpsen). Tot slot was er sprake van een structurele uitwisseling van kennis en ervaring rondom sms-alert, zodat deze innovatie snel het korps rond kon gaan (Korteland & Bekkers (2007, 2008).

7.2.2. De januskop van sociale media

Na 2010 verschijnen voor de politie twee eerste verkenningen naar het potentieel van moderne sociale media (Snel & Tops 2011; Meijer, Grimmelhuijsen, Fictorie, Thaens & Siep 2013), waarvan we kort verslag doen. Beide rapporten wijzen erop dat sociale media een nieuwe, digitale werkelijkheid meebrengt die zowel kansen als uitdagingen inhoudt. Er komt onder andere aan de orde dat de Nederlandse politie qua sociaal mediagebruik internationaal in de pas loopt, dat Twitter, naast Facebook, een veelgebruikt digitaal platform is en dat interactie over Twitter kan bijdragen aan meer contact tussen burgers en de politie. Dit laatste zou gunstig zijn voor burgerpercepties, publiek vertrouwen in de politie en veiligheidsgevoelens. Aan de andere kant kunnen sociale media ook ongunstig uitpakken voor politiewerk. De politie als hiërarchische organisatie voelt zich niet altijd even goed thuis binnen horizontale sociale medianetwerken, het is zoeken naar effectieve communicatiestrategieën binnen een continu veranderend digitaal landschap, en er heerst vrees voor verhoogde zichtbaarheid van politiewerk op straat. Filmpjes en foto's zijn snel gemaakt en verspreid. Het voordeel van sociale media – in korte tijd veel mensen via korte berichten bereiken – is ook meteen een nadeel.

Hofmann en Feltes geven in een belangrijke waarschuwing: '[Social media] remains an ambivalent technology. Information provided on social networks can be used to incite violence and promote conflicts' (2020: 46). Hierdoor ervaren sommige politiefunctionarissen het gebruik van sociale media als last. Ze zijn risico-avers, omdat berichten die grootschalig op internet rondgaan, verkeerd geïnterpreteerd en uitgelegd kunnen worden – of erger (Bullock 2018b; Sanders & Henderson 2013). Bondige en pakkende tweets opstellen die veel mensen bereiken en begrijpen, is een kunst (Beshears 2017). Burgers ervaren de politie als een betrouwbaar informatiekanaal, maar een onhandige tweet kan snel imagoschade

of erger opleveren. In dit verband behandelt Goldsmith (2015) in een artikel over de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Australië en Nieuw-Zeeland indiscrete uitingen op sociale media door politiefunctionarissen in hun vrije tijd. Het gaat hem onder andere om ongelukkige berichten die strafprocessen ondermijnen, discriminerende of racistische uitlatingen, het naïef accepteren van vriendschapsverzoeken of het onbedoeld bekendmaken van de eigen identiteit en locatie. Dergelijk gedrag beschadigt de organisatie en brengt mogelijk politiefunctionarissen in gevaar.

Bullock (2018b) bepleit voorbeeldgedrag van leidinggeven en managers. Zij horen duidelijk het beleid en de waarden aangaande Twittergebruik (en het gebruik van andere sociale media) door de politie uit te dragen. Internationale studies wijzen uit dat de politie momenteel met dit beleid worstelt. Waar het ene korps sociale media inzet met als doel controle en afstand tot het publiek houden, gebruikt het andere korps diezelfde sociale media juist om afstand te verkleinen. Zeker in crisissituaties – denk aan opstootjes en rellen – kan dat verschil maken (Denef Bayerl & Kaptein 2013; Procter, Crump, Karstedt, Voss & Cantijoch 2013). Daarnaast genereren sociale media (onvoorziene) risico's als platforms veranderen in een strijdtoneel, er onjuiste informatie rondgaat of verstuurde berichten bij een groot publiek verkeerd vallen (Hofmann & Feltes 2020). Net als in de fysieke wereld gaat politiewerk in de digitale wereld dus gepaard met (morele) dilemma's en worstelingen tussen bijvoorbeeld 'efficiëntie' (sociale media hebben een groot bereik onder burgers) en 'effectiviteit' (berichten moeten wel een zinvolle en gewenste uitwerking hebben op de ontvangers). Dit betekent dat het korps blijft zoeken naar passende strategieën onder steeds wisselende omstandigheden. Juridische kaders vormen belangrijke ijkpunten, maar technologische ontwikkelingen gaan vaak sneller dan beleid en wet- en regelgeving (De Graaf & Meijer 2018, 2019). Onderzoeksmatig ligt er dus nog een heel terrein braak.

7.3. Interacties met burgers

7.3.1. Twitterende politie

Een Amerikaanse studie kan geen direct verband aantonen tussen korpsen die volgens principes van community policing werken en hun aanwezig

zijn op sociale mediaplatforms, waaronder Facebook en Twitter. Als politie dicht bij burgers werkt en contacten met hen legt in de offline-wereld, is dit volgens de auteur geen automatische voorspeller voor dezelfde strategie in de online-wereld (Aiello 2018).⁴⁰ Niettemin valt op dat de Nederlandse politie veel gebruikmaakt van Twitter. Er bestaan binnen het korps honderden accounts met in totaal honderdduizenden volgers. Dat is niet zo verwonderlijk: het aanmaken van een account is kosteloos en makkelijk, waarna een gebruiker tweets (digitale berichten van maximaal 280 leestekens) kan versturen aan volgers. Kenmerkend voor Twitter is de mogelijkheid om snel informatie te delen met een grote groep mensen die vervolgens op berichten kan reageren en kan re-tweeten. Een analyse van 982 twitteraccounts van de Nederlandse politie leert dat er meer gedecentraliseerde accounts (van een politiebureau of wijkagent) bestaan dan gecentraliseerde accounts (nationaal of van een eenheid). Dit duidt erop dat sociale media geschikt zijn voor het decentraliseren van communicatiestrategieën die – conform principes van community policing – de afstand tussen politie en burgers verkleinen. Gecentraliseerde twitteraccounts van de politie worden wel intensiever gebruikt en hebben gemiddeld meer volgers dan de gedecentraliseerde accounts (Meijer & Torenvliet 2016).

Meijer, Grimmelikhuijsen, Fictorie en Bos (2011) onderzochten tevens hoe de Nederlandse politie Twitter gebruikt, en hoe het medium het werk van het korps kan versterken. Zij concluderen dat Twitter mogelijk een positieve invloed heeft op de effectiviteit van de politie, de subjectieve veiligheid van burgers en de legitimiteit van de politie. De afstand tussen politie en burger wordt door het gebruik van sociale media wellicht kleiner. Maar het gebruik van Twitter verandert dusdanig snel dat er geen uitspraken kunnen worden gedaan over de impact ervan op de langere termijn. Wel is duidelijk dat twitterberichten van de politie regelmatig worden geretweet, waardoor informatie zich als een inktvlek kan verspreiden.

Van de Velde, Meijer en Homburg (2015) analyseerden 964 twitteraccounts van de Nederlandse politie met de vraag waarom het ene bericht wel wordt geretweet en het andere niet. De kans op retweeten van berichten wordt volgens hen hoger bij bepaalde onderwerpen, zoals vermiste personen, het noemen van een url, een hashtag of een *mention* (waarbij een specifieke gebruiker wordt *getagd*). De mogelijkheid tot interactie met een politiefunctionaris vergroot eveneens de kans op een retweet. Met betrekking tot de gebruikerskenmerken valt op dat hoe groter het aantal volgers, hoe kleiner het effect van mentions en replies wordt (en hoe kleiner de kans op een retweet). Ook wanneer een wijkagent veel tuitert, worden berichten relatief minder snel gedeeld. Tevens delen volgers originele berichten vaker dan retweets. Het advies is aan de politie is om in tweets url's, hashtags en mentions te gebruiken, zodat berichten zich waarschijnlijk vaker en sneller via retweets verspreiden (Van de Velde et al. 2015). Een kanttekening hierbij is dat enorme aantallen volgers en retweets vooral iets zeggen over de dynamiek, niet over de effecten, van sociale media (Davis, Alvis & Slansky 2014). Daarom is het belangrijk om ons in de volgende paragrafen af te vragen of socialemediagebruik door de politie interacties met burgers laat toenemen, hun veiligheidsgevoel vergroot en hun vertrouwen in het korps versterkt.

7.3.2. Eenrichtingsverkeer

Er bestaan internationaal inmiddels diverse publicaties over de vraag of socialemediagebruik door de politie bijdraagt aan het beter bereiken en betrekken van burgers bij community policing. Een vergelijkende studie naar communicatiestrategieën in drie korpsen (Boston, Washington D.C. en Toronto) wijst uit dat politiekorpsen verschillend met sociale media omgaan (Meijer & Thaens 2013). Op basis van interviews en een analyse van Twitter, Youtube, Facebook en blogs concluderen de auteurs het volgende: de politie in Boston ziet burgers vooral als ontvangers van overheidsinformatie. Sociale media zijn derhalve

⁴⁰ Onderzoek toont zich wel positiever over het gebruik van websites door de Amerikaanse politie (Rosenbaum, Graziano, Stephens & Schuck 2011). Korpsen die zich toeleggen op community policing, onderhouden websites niet alleen beter, zij zijn ook transparanter in het delen van informatie met burgers. De auteurs concluderen echter dat veel mogelijkheden nog onbenut blijven. De meeste politieorganisaties bleken hun website hoofdzakelijk te gebruiken om informatie te zenden en niet zozeer om informatie binnen te halen. Dit punt komt ook telkens terug in de literatuur over sociaalmediagebruik door de politie.

primair een *broadcasting channel*.⁴¹ De politie in Washington D.C. zendt ook informatie naar burgers, maar gebruikt sociale media tegelijk voor input van diezelfde burgers. Het korps in Toronto gaat het verst door sociale media als interactief kanaal te gebruiken: er ontstaan netwerken, waarbij de politie investeert in langdurige relaties met burgers.

Andere grootschalige analyses van politietweets in Toronto wijzen er eveneens op dat Twitter handvaten biedt om burgers te engageren: 'Twitter holds the potential for the public to critique and interact with the police in new ways. In turn, the police have new opportunities to manage their image, communicate risk, responsabilise the public, and build/enhance both face-to-face and online police-community partnerships' (O'Conner 2017: 910; zie ook Schneider 2016). Tegelijk onderstrepen deze studies dat het nog te vroeg is om definitieve conclusies te trekken. Zo mijdt de politie meestal gevoelige onderwerpen of politieke standpunten – interne regels verbieden dit ook – en communiceert het vooral met burgers die de legitimiteit van het korps niet in twijfel trekken.

Hier staan op Amerikaanse en Canadese leest geschoeide studies tegenover die, net zoals in Boston, het eenrichtingsverkeer van sociaalmediagebruik door de politie benadrukken. Heverin en Zach (2010) lazen en codeerden circa vijfduizend politietweets en bijna tweeduizend tweets van burgers waarin de politie wordt genoemd binnen dertig Amerikaanse steden. De laatste groep tweets bestaan vooral uit retweets (1300) van politieberichten, noemen de politie (375) of bevatten berichten van burgers aan de politie (305). Het overgrote deel van de politietweets (2320) had te maken met criminaliteit, daarna volgden de categorieën informatie over het bureau (718), evenementen (511), verkeer (413), preventieadvies (327), signalementen van verdachten (210) en statistische gegevens (93). Een restcategorie bestaat uit overige berichten (89) en retweets (149) van of commentaar op (210) bestaande berichten. De

auteurs geven aan dat de politie Twitter in het algemeen niet gebruikt voor conversaties met burgers. Politiefunctionarissen zenden hoofdzakelijk.

Tevens deed Crump (2011) onderzoek naar de inhoud van 140 twitteraccounts die ten tijde van zijn studie in gebruik waren bij Britse politiekorpsen. De auteur stelde zich de vraag in hoeverre sociale media onderdeel zijn van strategieën om contacten met burgers te stimuleren. In lijn met Heverin en Zach concludeert ook hij dat doelen beperkt zijn behaald, omdat politiefunctionarissen Twitter niet frequent gebruiken en de politie vaak eenzijdig communiceert. Korpsen gebruiken hun account vooral als extra informatiekanaal, niet als platform voor dialoog. Hoewel er wel enige mate wederzijdse communicatie met het publiek plaatsvindt, komen aanpalende studies in Nederland, de VS, Canada en Australië tot vergelijkbare inzichten (o.a. Meijer et al. 2011; Brainard & McNutt 2010; Meier et al. 2013; Ehnis & Bunker 2012; Brainard & Edlins 2015; Lieberman 2013; Williams, Fedorowicz, Kavanaugh, Mentzer, Bennett Thatcher & Xu 2018; Dekker et al. 2020; Elphick, Philpot, Zhang & Stuart et al. 2020). Kernachtig uitgedrukt: 'Officers rarely engage citizens via Twitter' (Kudla & Parnaby 2018: 10). Reacties van de politie op boodschappen van buitenaf blijven vaak uit door gebrek aan personele capaciteit om sociale media constant te monitoren. Geen reactie kan leiden tot frustratie bij burgers.

Ondanks aanvankelijk hoge verwachtingen over sociale media door de politie zijn wetenschappers pessimistischer geworden over de feitelijke impact op het betrekken van burgers (Waddington 2019). Dit heeft te maken met de bevinding dat korpsen sociale media, waaronder Twitter en Facebook, hoofdzakelijk gebruiken als eenrichtingsverkeer. Tevens merken Canadese onderzoekers op dat aantallen burgers die webpagina's en sociale mediaplatforms van de politie bezoeken, relatief klein zijn (het ging om 20% van ruim achthonderd ondervraagde respondenten; Ruddell & Jones 2013). Bezoekers blijken over het algemeen jong

⁴¹ Hierbij moet de politie waken voor een vorm van *impression management*, dat contraproductief kan uitpakken, bijvoorbeeld als de organisatie in de ogen van burgers enkel 'reclameboodschappen' verstuurt (Bullock 2018a). Chermak en Weiss (2006) raadden in het analoge tijdperk al aan om speciale *public information officers* in dienst te nemen om politiewerk geloofwaardig onder de aandacht te brengen in nieuwsmedia. Hun aanbeveling is nog actueler met de opkomst van sociale media, waardoor mogelijkheden van constante informatie-uitwisseling enorm zijn toegenomen.

en hoogopgeleid, maar dat is niet meteen iets negatiefs. Voor de politie zijn jongeren vaak lastig te bereiken. Andere bevolkingsgroepen maakten beperkter gebruik van digitale applicaties en zagen de waarde er niet erg van in (ouderen kijken meestal ook positiever tegen de politie aan). Een tweede les is dus dat grootschalig gebruik van internet en sociale media door de politie groepen burgers (onbedoeld) van informatie kan uitsluiten (zie ook Dekker et al. 2020). Weliswaar hebben Twitter, Facebook en andere socialemediaplatforms een groot bereik, maar lang niet iedereen is erop aangesloten. Bovendien blijkt het gebruik van sociale media aan mode onderhevig. Platforms zijn een tijdje heel populair, waarna het aantal deelnemers weer daalt.

7.3.3. Het bereiken van jongeren

Hoewel het gebruik van sociale media onder alle lagen van de bevolking sterk is toegenomen, zijn vooral jongeren zeer actief op digitale platforms. In een beleidsdocument behandelen Borgdorff, Jacobsen en Tillie (2013) de potentiële nadelen van socialemediagebruik onder jongeren. Voor de jeugd betekent internet altijd bereikbaar zijn, contact maken, hun identiteit bepalen, vergelijkingen maken met anderen, het kweken van een positief imago, experimenteren en het verleggen van grenzen. Maar soms zijn jongeren zich er amper van bewust hoe kwetsbaar zij zich zo maken. De auteurs hebben een top-10 van risico's opgesteld die bestaat uit: (1) onlinepesten, (2) zonder toestemming foto's en filmpjes publiceren, (3) belediging, smaad en laster, (4) identiteitsfraude, (5) virtuele diefstal, (6) dreigtweets en onlinebeledigingen, (7) sexting, (8) (seksueel) webcammisbruik, (9) digitale kinderlokken en *grooming*, en (10) loverboys.

Van Charldorp en Van den Heerik (2013) hebben via een analyse van online-interacties op onder andere Twitter en Facebook onderzocht hoe jongeren via sociale media communiceren over criminaliteit en politie. Zij merken op dat er veel discussie bestaat over wat er kan en mag in de samenleving. Soms worden zwaardere vergrijpen, zoals stelen en vechten, goedgekeurd aan de hand van de achtergrond van de dader als deze bijvoorbeeld een moeilijke jeugd blijkt hebben. Tegelijk vinden jongeren de straffen in Nederland in het algemeen (te) laag in vergelijking met andere landen, al worden straffen

die hen zelf aangaan snel als te streng ervaren. Ook geven jongeren via sociale media relatief makkelijk negatieve reacties over politie en justitie af, terwijl ze af en toe ook positieve adviezen delen. Een aanbeveling uit het onderzoek is dat meer inzicht in de normen, waarden en leefwereld van jongeren ervoor moet zorgen dat de politie beter digitaal met deze groep kan omgaan. Vooral nog bestaat hier nauwelijks onderzoek naar.

7.3.4. Veiligheidsbeleving

Een volgend onderwerp betreft het effect van een twitterende politie op de veiligheidsbeleving van burgers. Veltman, Junger en Johannink (2012) hebben in Groningen drie groepen burgers vergeleken: burgers die een wijkagent volgen op Twitter (212 responses) en twee controlegroepen. Deze controlegroepen bestaan uit burgers die de politie niet volgen op Twitter, maar wel geabonneerd zijn op de maandelijkse e-mail van de politie (230 responses) en burgers die de politie niet volgen op Twitter en ook geen e-mails ontvangen (521 responses). Het onderzoek kan geen relatie aantonen tussen het volgen van een wijkagent op Twitter en gevoelens van (on)veiligheid onder burgers.

Wel komt in het artikel naar voren dat volgers op Twitter en in de e-mailgroep positiever zijn over de politie dan de derde groep burgers die geen enkel digitaal contact met het korps onderhoudt. Een mogelijke verklaring is dat de eerste twee groepen een beter beeld hebben van wat de politie doet en daarvoor waardering kunnen opbrengen, maar het kan ook zijn dat zij sowieso al een positiever beeld hebben. Tevens wordt het volgen van een wijkagent op Twitter gerelateerd aan een hogere meldingsbereidheid: deze groep verstrekt vaker informatie aan de politie, bijvoorbeeld door het melden van overlast en criminaliteit, en reageert ook geregeld op oproepen van wijkagenten. Het kan zijn dat dit komt doordat Twitter het gevoel van persoonlijk contact versterkt, maar zeker is dat niet (Veltman et al. 2012).

Een tweede studie is van Smulders, Spooren en Kolthoff (2016). Deze onderzoekers hebben op twee momenten een vragenlijst aan drie groepen burgers voorgelegd over hun veiligheidsbeleving. De eerste groep betrof burgers die één of meerdere wijkagent(en) op Twitter volgden (48 respondenten op meetmoment een, 24 respondenten

op meetmoment twee). De tweede groep betrof burgers die actief waren op Twitter, maar geen wijkagent volgden (43/56 respondenten). En de derde groep was niet actief op Twitter (518/396 respondenten). Wederom blijkt er geen directe relatie te bestaan tussen het volgen van een wijkagent op Twitter en de veiligheidsbeleving van burgers. Tegelijk concluderen de auteurs dat de groep burgers die een wijkagent op Twitter volgt, de objectieve veiligheid lager inschat, maar een positiever oordeel heeft over de politie, vergeleken met de andere twee groepen. Mogelijk schatten deze burgers de objectieve veiligheid lager in, omdat ze meer in aanraking komen met wat er gaande is in de buurt (vgl. Van Eijk 2013). Er komen op Twitter berichten langs over problemen die de wijkagent heeft opgemerkt en dat stelt niet gerust.

7.3.5. Nogmaals: vertrouwen en legitimiteit

In hoofdstuk 4 hebben we stilgestaan bij GGP en het publieke vertrouwen in de politie. Nu wijkagenten ook sociale media gebruiken, hebben Roodenburg en Boutellier (2013) onderzocht wat het gebruik van Twitter door de politie voor effect heeft op het vertrouwen van hun volgers in het korps. De auteurs analyseerden de inhoud van tweets van drie wijkagenten (in Leidsche Rijn, Vleuten De Meern en Mijdrecht; 3506 tweets in totaal). Hun inhoudsanalyse wijst uit dat het grootste gedeelte van de tweets over buurtspecifieke kwesties ging (32%). Meer dan een kwart (26%) betrof een combinatie van betrokkenheid bij de buurt en bejegening van burgers; 16% van de Tweets bevatte een combinatie van betrokkenheid en bijdragen aan politiewerk en 13% ging enkel over bijdragen aan politiewerk. Om het effect hiervan op het vertrouwen in de politie uit te spitten namen de onderzoekers dertig interviews af met burgers die wijkagenten op Twitter volgden. Uit deze interviews blijkt dat de meeste burgers het Twitteraccount van een wijkagent volgen, omdat zij zijn geïnteresseerd in wat er lokaal speelt. Via Twitter voelt de wijkagent ook dichtbij en is de drempel om contact op te nemen laag. De studie van Roodenburg en Boutellier kon echter geen eenduidige relatie leggen tussen Twitterende wijkagenten en vertrouwen in de politie.

Verwant aan bovenstaand onderzoek bestudeerden Grimmelikhuijsen en Meijer (2015) hoe burgers de legitimiteit van de politie ervaren en welk effect Twitter in dit verband heeft. Het concept legitimiteit

heeft in hun studie betrekking op het publieke vertrouwen dat de politie doet wat van haar mag worden verwacht. De auteurs namen een survey af onder een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking (N = 4.492). Uit de resultaten komt naar voren dat de maatschappelijke impact van de politie op Twitter niet moet worden overschat: slechts 155 personen (3,4%) uit de steekproef volgden de politie op Twitter en maar drie personen (0,1%) had via dit medium daadwerkelijk contact met een politiefunctionaris. De relatie tussen actief gebruik van Twitter en de legitimiteit van de politie kon daardoor niet worden getest. De onderzoekers vonden wel een (beperkt) positieve relatie tussen het passief volgen van de politie op Twitter en de legitimiteit van het korps. Transparantie over wat de politie doet, is dan de dominante verklarende factor.

Elphick et al. (2020) voegen op basis van een grootschalige literatuurstudie toe dat politie ook technisch meer werk moet maken van het ontwikkelen van transparante apps die het contact met burgers vergroten. Uit de internationale studies naar politie-apps die zij bekeken, blijkt dat het voor burgers niet altijd duidelijk is wat de consequenties zijn als zij deze apps downloaden en gebruiken. Het is mogelijk dat politie-apps hun IP-adressen ongemerkt traceren, privacyregelingen waren soms lastig te begrijpen en mogelijkheden om informatie uit te wisselen, bleven beperkt. Behalve dat burgers de apps zelf niet altijd vertrouwden, kwam de politie ook niet tegemoet aan de aanname dat meer mogelijkheden tot digitale interactie met burgers hun vertrouwen in de politie vergroot. Zoals eerder in dit hoofdstuk opgemerkt: slechts in een minderheid van de gevallen bieden politie-apps opties om in twee richtingen met burgers te kunnen communiceren.

7.3.6. Digitaal wijkagenten binnen virtuele gemeenschappen

Een ontwikkeling die verder gaat dan het gebruik van sociale media door de politie, maar wel aandacht verdient vanwege digitale betrokkenheid op en van burgers betreft het ontstaan van *e-judicialies*, virtuele jurisdicties, waarbinnen het mogelijk is om community policing-achtige projecten op te zetten (Ehrett 2016). Ook de Nederlandse politie pioniert hiermee. Boelens en Landman (2020) verhalen dat de oorsprong van experimenten teruggaat

tot 2011, toen een wijkagent een ‘virtueel politiebureau’ opende in de digitale jongerenomgeving *Habbo Hotel*. Vanaf 2017 vond er een exponentiele groei van digitaal wijkagenten plaats. Volgens de onderzoekers wegen drie redenen mee: meer verbinding willen leggen met burgers (vooral jongeren), het actief betrekken van burgers bij politiewerk en het stimuleren van een ‘digitale transitie’ binnen de basisteams.

Op hoofdlijnen zijn de taken van digitaal wijkagenten de volgende: online surveillance en het monitoren van open bronnen, de aanpak van cybercrime, communicatie met burgers, het coachen van de digitale vaardigheden van collega’s en het afhandelen van incidenten. Net zoals in de fysieke wereld verschilt het per digitaal wijkagent welke taken zij in welke mate uitvoeren. Zij moeten het werk in de praktijk ontdekken en hebben soms het gevoel te ‘zwemmen’. De in het onderzoek onderzochte digitaal wijkagenten zijn zeer tevreden over hun rol die zij gemiddeld met een 8,7 waarderen. Respondenten ervaren af en toe weerstand van collega’s wanneer zij meerwaarde van hun werk niet inzien. Ondertussen bouwen digitaal wijkagenten aan interne netwerken binnen het korps, zoals met cybercrimeteams (Boelens & Landman 2020). Naar de resultaten van hun werk is vooralsnog geen studie verricht.

7.4. Burgers, politie en sociale media

De meeste wetenschappelijke aandacht gaat uit naar het gebruik van sociale media door de politie in hun contact met burgers. Andersom heeft bijna iedereen tegenwoordig een *smartphone* met camerafunctie op zak, waardoor er vormen van ‘do-it-yourself policing’ (Hofmann & Feltes 2020: 44) kunnen ontstaan. Vanuit de politie bestaat er ook duidelijke behoefte om mensen meer te betrekken bij het veilig maken van de samenleving en de zelfredzaamheid van burgers te stimuleren. Het publiek wordt bijvoorbeeld gevraagd om incidenten op veilige afstand te filmen of te fotograferen en met de politie te delen. Als voorbeeld: nadat Vancouver tijdens een hockeywedstrijd verloor van Boston in de Stanley Cup Playoffs (2011), braken er ernstige rellen uit. Boze burgers deelden beelden op Facebook in de hoop dat verdachten konden

worden geïdentificeerd. Zij gaven eveneens mogelijke namen aan elkaar door. Hierdoor droegen burgers (onbedoeld) bij aan politiewerk (Trottier 2012).

Anderzijds stelt wijdverspreid gebruik van smartphones en sociale media door burgers hen ook in staat om (vermeende) gevallen van politiegeweld te documenteren, te kritiseren en massaal te verspreiden (Center for Public Innovation 2013; Walsh & O’Conner 2018). Op zich valt dit extra controlemechanisme toe te juichen, maar het is tegelijk mogelijk om desinformatie en ‘nepnieuws’ massaal te verspreiden.⁴² Socialemediaberichten kunnen *viral* gaan. Een aanverwante kwestie is dat het razendsnel verspreiden van digitale berichten – terecht of onterecht – voor veel maatschappelijke ophef kan zorgen. Zo deden Bonnilla en Rosa (2015) op sociale media etnografisch onderzoek (*‘hashtag ethnography’*) naar berichtgeving rondom de 18-jarige Michael Brown, die in Ferguson (Missouri) door de politie werd doodgeschoten. Het incident genereerde enorm veel berichten op Twitter en leidde tot het massaal delen van protestfoto’s, waarbij mensen hun handen in de lucht hielden onder de hashtag #HandsUpDontShoot – wat Brown zou hebben gezegd vlak voordat hij werd neergeschoten. Er ontstond onder de overwegend gekleurde bevolking grote onrust over beschuldigingen van racisme aan het adres van de politie, in Ferguson hielden rellen meer dan een week aan, en op allerlei andere plaatsen in de VS werden er demonstraties en stille tochten georganiseerd om aandacht te vragen voor excessief politiegeweld. Dit is een voorbeeld van Twittergebruik dat een serieus probleem aan de kaak stelt.

Een ander voorbeeld: Earl, McKee Hurwitz, Meija Mesinas, Tolan en Arlotti (2013) analyseerden 30.296 Tweets die in een periode van negen dagen waren verstuurd door demonstranten tijdens protesten rondom de G20-top in Pittsburgh (VS) in 2012. Zij constateren dat het gebruik van Twitter de informatie-asymmetrie tussen demonstranten en de politie verkleint. Veel tweets gingen over de locatie, acties en bewapening van de mobiele eenheid. Dat dwong de politie ertoe om hun *crowd*

⁴² Dit betreft overigens niet alleen het beschadigen van de relatie tussen politie en burger, maar ook tussen burgers onderling. Met behulp van sociale media is het mogelijk om een digitale heksenjacht te openen en het recht in eigen hand te nemen.

control-strategieën aan te passen en een andere houding jegens de demonstranten aan te nemen. Sociaalmediagebruik door burgers maakt de politie dus beter controleerbaar, maar ook erg kwetsbaar (Goldsmith 2005; Snel & Tops 2011; Dekker et al. 2020). Zoals Kersten, Leonardmaier en Kreissl vaststellen: 'Undeniably, sociale media usage has negative repercussions for police work' (2019: 32). Een mogelijk (onbedoeld) gevolg is dat wantrouwen tussen politie en burgers zal groeien – al het eerdere optimisme over sociale media ten spijt.⁴³

Tot slot is de inzet van WhatsApp door burgers om hun veiligheid te vergroten een voorbeeld van sociaal mediagebruik dat zelfstandig van de overheid functioneert. WhatsApp-preventiegroepen zijn in Nederland als paddenstoelen uit de grond gesprongen. Nagenoeg elke gemeente kent dit soort groepen. Wijkagenten zijn aangesloten op een appgroep of onderhouden contact met de beheerders. Zij hebben slechts een ondersteunde functie. De effecten van initiatieven op misdaadcijfers zijn echter twijfelachtig. Bijvoorbeeld inbrekers worden zelden op heterdaad gepakt. Wel is het aannemelijk dat toegenomen sociale controle de gelegenheid tot criminaliteit beperkt (Zoutendijk & Schram 2020). Daarnaast zijn er nauwelijks aanwijzingen dat de veiligheidsbeleving in een wijk verbetert. Positieve resultaten moeten vooral worden gezocht in kortere lijntjes met de politie en tussen deelnemers in de app-groepen zelf (o.a. Mehlbaum & Van Steden 2018; Eysink Smeets et al. 2019).

Terugkerend naar het vorige hoofdstuk kunnen we stellen dat de opmars van WhatsApp-groepen een poging tot sociale zelfredzaamheid *avant la lettre* is. De beweging komt geheel van onderaf uit de samenleving voort. Deze ontwikkeling past in een bredere maatschappelijke verschuiving van burgers als 'passieve' melders naar 'actieve' deelnemers om problemen op te lossen. Het voorgaande betekent dat de politie zich soms anders tot burgers moet verhouden en ook niet altijd probleemeigenaar hoeft

te zijn (vgl. Lam, Kop & Houtman 2020). Zo zijn wijkagenten zijdelings bij WhatsApp-preventiegroepen aangehaakt, voeden zij deelnemers met enige informatie over hun wijk en houden zij een kritisch oog op mogelijke racistische of discriminerende uitlatingen in chats (Mehlbaum & Van Steden 2018). De rol van wijkagenten is er dan vooral een van hoeder van de democratische rechtsorde. Ongewenste effecten van digitale buurtpreventie, waaronder overmatig gebruik van sociale controle en het stigmatiseren of uitsluiten van bepaalde groepen, moeten immers worden tegengegaan.

7.5. Wat leert dit ons?

De opkomst van sociale media zorgt voor een nieuwe manier van communiceren door de politie richting burgers. Overigens heeft deze ontwikkeling een al iets langere geschiedenis. In Nederland kan sms-alert als voorloper worden gezien van de huidige mogelijkheden die informatietechnologie biedt. Er gaat in wetenschappelijke publicaties naar verhouding veel aandacht uit naar het gebruik van Twitter door de politie. Een terugkerende vraag is op wat voor manier de politie dit medium gebruikt. Hoewel enkele studies wijzen op het mogelijke ontstaan van wisselwerking tussen politie en burgers, constateren de meeste auteurs voornamelijk eenrichtingsverkeer vanuit het korps.

Vooralsnog hebben onderzoekers niet onomstotelijk kunnen vaststellen dat socialemediagebruik door de politie een positieve invloed heeft op de veiligheidsbeleving en het vertrouwen van burgers. Wel lijkt er een hogere meldingsbereidheid onder volgers van politie-accounts. Er bestaat in de literatuur opvallend weinig aandacht voor hoe de politie omgaat met de digitale leefwereld van jongeren. Een risico van sociale media is dat onhandig of oneigenlijk gebruik het imago van de politie kan schaden en individuele medewerkers zelfs in gevaar kan brengen. De functie van digitaal wijkagenten is in opkomst in Nederland en wordt door de betrokken wijkagenten zelf hogelijk gewaardeerd. Aanvullend onderzoek is nodig om te

⁴³ In een reactie probeert de politie grootschalig dataverkeer tussen burgers te monitoren. Een studie concludeert dat deze aanpak vooralsnog beperkt werkt vanwege geringe politiecapaciteit, de enorme hoeveelheid data, uitdagingen hier een zinvolle interpretatie aan te geven en het gebrek aan triangulatie met andere bronnen zoals statistieken over criminaliteit en demografie in een buurt. Een risico is dus dat de politie verdrinkt in zeeën van data (Williams, Edwards, Housley, Burnap, Rana, Avis, Morgan & Sloan 2013). Daarnaast tonen onderzoekers zich bezorgd dat het intensief monitoren van sociale media persoonlijke vrijheden ondermijnt (Dekker et al. 2020; Kersten, Leonardmaier & Kreissel 2020). Het uitbouwen van digitale surveillancetechnieken zorgt niet automatisch tot beter en democratischer politiewerk.

resultaten van hun werk te bepalen, ook in vergelijking met wijkagenten op straat.

Tot slot moet ook aandacht worden besteed aan het perspectief van burgers. Aan de ene kant kunnen foto's en filmpjes van incidenten de politie in de opsporing helpen. Aan de andere kant kan iedereen met een smartphone de politie kritisch volgen en aansprakelijk houden. Studies doen verslag van burgers die sociale media gebruiken om buitensporig politiegeweld aan de kaak te stellen. Dit maakt de politie beter controleerbaar, maar ook kwetsbaar. Beeldmateriaal dat razend-snel rondgaat via digitale kanalen, kan uit de context zijn gerukt. WhatsApp-preventiegroepen zijn erg populair in Nederland. Toch bestaat er geen bewijs dat deze effectief bijdragen aan politiewerk en lokale veiligheid, c.q. criminaliteitsbestrijding.

Concluderend moeten hoge verwachtingen over de kansen die digitale ontwikkelingen GGP bieden, worden getemperd. In theorie kunnen snelle informatiestromen decentralisatie, probleemgericht werken en burgerbetrokkenheid versterken. Dat blijkt niet zonder meer het geval. Er is vanwege de relatief recente grootschalige verspreiding van sociale media en andere informatietechnologieën vervolgonderzoek nodig om steviger uitspraken te kunnen doen over wat de precieze lange termijneffecten zijn voor GGP. Een heel nieuw kennisveld ligt open.

**Conclusie en
discussie**



Hoofdstuk 8

Conclusie en discussie

8.1. Inleiding

In dit hoofdstuk komen de resultaten van deze internationale literatuurstudie over community policing samen. We stelden ons de vraag wat inzichten over de organisatie, uitvoering en werking van community policing aan bruikbare kennis opleveren ten behoeve van Gebiedsgebonden politiewerk in Nederland. Deze kennis draagt bij aan de door de directie Operatiën geprioriteerde onderzoekslijn ‘Positionering gebiedsgebonden politie binnen wijk en web’. Een eerste verkenning van community policing maakte duidelijk dat het om een wezenlijk betwist begrip gaat dat in uiteenlopende contexten verschillend wordt gebruikt. Daarom hebben we inspiratie gezocht bij de baanbrekende studies van Wesley Skogan in Chicago, die community policing opvat als een combinatie van decentralisatie, probleemgericht werken en burgerbetrokkenheid.

De ambiguïteit van het concept community policing en de enorme hoeveelheid kwalitatieve en kwantitatieve studies met beschrijvende, verklarende, evaluatieve en normatieve componenten die in verschillende landen zijn uitgevoerd, maken het onmogelijk om generaliseerbare uitspraken over de werking van GGP te doen. Wel zijn er algemene lijnen te trekken en lessen te leren. Eerst geven we antwoord op het eerste deel van onze onderzoeksvraag: de organisatie en uitvoering van lokaal politiewerk (8.2). Vervolgens beantwoorden we het tweede deel van deze vraag: de werking van community policing en wat deze kennis oplevert voor GGP. Anders geformuleerd: waar zit de kracht van lokaal politiewerk? (8.3). Vervolgens staan we stil bij veronderstellingen over community policing waar geen eenduidig bewijs voor bestaat (8.4).

Met deze literatuurstudie kijken we per definitie achteruit naar wat er gepubliceerd is over community policing. Maar bevindingen nodigen ook uit om vooruit te kijken. Daartoe keren we terug naar de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen uit hoofdstuk 2 die van invloed zijn op GGP: veiligheid als groot maatschappelijk

probleem, de opkomst van digitale informatie-technologie, de opkomst van ondermijning, angst voor terrorisme, spanningen in de samenleving, een toenemend belang van integrale veiligheid, een punitiever politiek discours, de invoering van bedrijfsmatig denken en centralisatie van de politie. We eindigen een korte reflectie op deze ontwikkelingen met het oog op een agenda voor de toekomst (8.5).

8.2. Organisatie en uitvoering

Voordat we conclusies trekken over de organisatie en uitvoering van community policing (lokaal politiewerk), een woord vooraf over de betekenis van dit concept. Vanaf de invoering van de wijkpolitie – later gebiedsgebonden politie genoemd – in Nederland is het duidelijk dat community policing met ambivalenties en paradoxen is omgeven. Het vertrekpunt in de jaren zestig en zeventig was meer nabijheid tot burgers creëren door de zichtbaarheid, nabijheid en toegankelijkheid van de politie te vergroten. Dit ideaal werd wereldwijd echter anders ingevuld.

Met name in de VS kon de aanwezigheid van politie in buurten en ook betekenen dat men streng handhaven op ‘kleine’ overtredingen. De hieruit voortvloeiende zero tolerance-benadering dreef de politie en groepen burgers juist uiteen. Bevolkingsgroepen voelden zich uitgesloten en gediscrimineerd door een constante harde aanpak van daklozen, verslaafden, jongeren, daklozen en minderheden. Nog altijd bestaan er grote spanningen tussen de Amerikaanse politie en bijvoorbeeld de *Black Lives Matter*-beweging.

Geconstateerde ambivalenties rondom community policing hangen samen met verschillende visies op wat ‘goed politiewerk’ betekent. Draait dat om wetshandhaving, criminaliteit bestrijden, problemen oplossen of burgers ondersteunen? Daarom is de invulling van community policing onderwerp van een doorlopend gesprek binnen politie en wetenschap dat per plaats en tijd verschilt en dat ook van inhoud kan veranderen. ‘Deze worsteling’,

schrijven Terpstra en Salet (2020: 17), ‘past in een breder sociaal en cultureel klimaat waarin vaste identiteiten vluchtiger worden en fragmenteren’. Het langlopende debat over community policing wordt er dus geenszins gemakkelijker op.

8.2.1. Organisatie

De ambivalenties binnen het concept community policing zijn zichtbaar in de organisatie van lokaal politiewerk. Er komen twee ideaaltypen terug in de wetenschappelijke literatuur. Het eerste ideaaltype sluit aan bij de opvatting dat de politie een hiërarchisch-bureaucratische organisatie is die zich onderscheidt door het geweldsmonopolie en de mogelijkheid om dwang toe te passen (Bittner 1990). Weliswaar wordt in goed politiewerk geweld zoveel mogelijk vermeden, maar in dit ideaaltype klinkt een traditionele staatsopvatting door, waarbij GGP kan worden opgevat als een specialisme binnen het korps.

Het tweede ideaaltype, dat community policing een prominente plaats toebedeelt, hangt samen de moreel-symbolische functie van politiewerk als zichtbaar teken van een collectieve voorstelling over ‘goed’ en ‘kwaad’ in de samenleving (Loader 1997). In die zin blijft de politie ‘niet op afstand, maar kan zij een actieve rol spelen in het bevorderen van een gemeenschappelijke morele basis’ (Terpstra & Salet 2020: 28). Als we deze lijn doortrekken, zou GGP het epicentrum van de politieorganisatie moeten vormen. Beide ideaaltypen hebben elkaar nodig en verwijzen naar elkaar, waarbij het voor de politie steeds schipperen blijft.

Het is niet verwonderlijk dat de organisatie van lokaal politiewerk in Nederland uit een mix tussen beide ideaaltypen bestaat. GGP kenmerkt zich door een zekere mate van decentralisatie: het lager neer leggen van verantwoordelijkheden binnen de organisatie bij de basisteams om aansluiting te krijgen bij de behoeften van wijken en prioriteiten te stellen, zonder dat de hiërarchische politiestructuur op zijn kop gaat (Van den Brink 2011). Hier zit een continue spanning die toeneemt door de centralisatie van de politie in Nederland. Zeker binnen kleinere gemeenten en dorpen neemt de afstand tussen politie en burgers zorgwekkend toe (Inspectie Justitie en Veiligheid 2020).

8.2.2. Uitvoering

In het verlengde hiervan bestaan er dilemma’s in de dagelijkse uitvoering van GGP. Van den Brink (2011) spreekt over een noodzakelijk evenwicht tussen ‘empathie en handhaving’. Wijkagenten zijn in dit verband centrale spelers. Geredeneerd vanuit het tweede ideaaltype zou een basisteam zich om hen heen moeten vormen, maar in de praktijk zijn wijkagenten toch vaak enigszins ‘buitenstaanders’ die ook met andere politietaken worden belast. Kerntaken van wijkagenten zijn onder meer het contact onderhouden met burgers, het signaleren en zo goed mogelijk oplossen van problemen, het afhandelen van niet-urgente incidenten, samenwerken met lokale professionals en informele conflictbeslechting (Terpstra 2008; Van Steden et al. 2014).

Tussen wetenschappers is er een discussie gaande of dit wel de juiste taken zijn, want wijkagenten zouden zich volgens critici meer bezig moeten houden met de bestrijding van criminaliteit en minder met sociale taken (o.a. Van der Torre et al. 2018) Bovendien: alle aandacht voor de effectiviteit van politiewerk ten spijt, kent het werk van wijkagenten en hun collega’s binnen GGP een – moeilijk kwantificeerbare – preventieve en probleemgerichte oriëntatie ‘om tegemoet te komen aan de eisen van bescherming van burgers in gevaar en het bewaren van de sociale en morele orde’ (Terpstra & Salet 2020: 30). Hier zit een frictie tussen de wens tot bedrijfsmatige prestatie metingen en de moeilijk grijpbare resultaten van GGP.

8.3. De kracht van lokaal politiewerk

Toch valt er wel iets over die resultaten te zeggen. Om wetenschappelijke inzichten over de kracht van community policing systematisch te ordenen hebben we aan de hand van Skogan een theoretisch raamwerk gevormd. Binnen dit raamwerk bestaat community policing uit een combinatie van decentralisatie, probleemgericht werken en burgerbetrokkenheid. We lopen deze elementen langs om de kracht van GGP te bepalen.

8.3.1. Decentralisatie

Administratieve decentralisatie verwijst naar het zo laag mogelijk neerleggen van autoriteit en verantwoordelijkheid binnen de politiehierarchie en het aanstellen van speciale politiefunctionarissen (wijkagenten in Nederland) die contacten onderhouden met professionals en bewoners in een wijk.

We hebben betoogd dat dit uitgangspunt altijd binnen het hiërarchische kader van de politieorganisatie blijft bestaan. De kracht van decentralisatie ligt in de praktijken van wijkagenten en andere lokale politiefunctionarissen. Zij opereren in nabijheid tot de buurtbewoners, waarbij zichtbaarheid en benaderbaarheid op straat belangrijk zijn. Er bestaat bewijs dat hierdoor informele relaties met burgers verbeteren en de politie meer te weten komt over criminaliteit, veiligheidsproblemen en leefbaarheid in een buurt. Hierdoor kan de politie beter prioriteiten stellen en problemen oplossen (o.a. Skogan & Hartnett 1997; Skogan & Steiner 2004; Myhill 2012; Gill et al. 2014). Hoewel geen uniek onderdeel van community policing, bestaat er ook bewijs dat procedurele rechtvaardigheid bijdraagt aan publiek vertrouwen in de politie. Nabijheid en aanspreekbaarheid gekoppeld aan een eerlijke en transparante communicatie tussen politiefunctionarissen en burgers zorgen hiervoor (Tyler 1990; Schaap 2018). Maar deze inzichten zijn in zichzelf niet voldoende voor succesvolle community policing. Probleemgericht werken versterkt de kracht van lokaal politiewerk.

8.3.2. Probleemgericht werken

Probleemgericht politiewerk bestaat uit het analyseren en aanpakken van oorzaken van criminaliteit, overlast, wanorde, verloedering, verpaupering en onveiligheid in een wijk. Er bestaat robuust empirisch bewijs dat micro-interventies gericht op plaatsen, personen en lokale problemen effectief zijn (o.a. Braga 2007; Weisburd et al. 2008; Braga & Weisburd 2012 a, b). Steeds is focus dé succesfactor, zowel qua probleem als door de tijd heen. Ook lijkt een combinatie van politiestrategieën de effectiviteit van inspanningen te verhogen. Interventies zijn steeds maatwerk, omdat zij plaatsvinden binnen unieke en wisselende omstandigheden. Een heterogeniteit aan factoren draagt bij aan positieve resultaten (Onrust & Voorham 2013; Hinkle et al. 2020). Toch kunnen we wel degelijk generaliseerbare uitspraken doen over de theoretische mechanismen hierachter: probleemgericht werken is effectief, omdat er binnen interventies telkens patronen zichtbaar zijn van een gedegen probleemanalyse enerzijds en een afgestemde reactie daarop anderzijds. Daarnaast wordt uit de literatuur duidelijk dat probleemgericht politiewerk vooral kans van slagen heeft in combinatie met bredere interventies, zoals woningen opknappen,

huisvuil ophalen, verlichting verbeteren, bosschages snoeien en graffiti verwijderen (o.a. Skogan & Hartnett 1997; Skogan & Steiner 2004).

Daarom moeten micro-interventies plaatsvinden in samenwerking met andere publieke of private partijen. Denk bijvoorbeeld aan gemeentelijke diensten, het domein van zorg- en hulpverlening en woningbouwverenigingen, die verloedering en verpaupering moeten bestrijden. In combinatie hiermee heeft zichtbare en handhavende aanwezigheid van de politie op straat een positief effect op gevoelens van veiligheid en geruststelling (reassurance) onder burgers (Innes 2004; Tuffin et al. 2006; Quinton & Tuffin 2007). Steeds is het belangrijk om het probleem goed in kaart te brengen en de onderliggende factoren te begrijpen, om daar vervolgens op te interveniëren. Het moet dus helder zijn wat voor analyse er ten grondslag ligt aan probleemgericht werken en welke maatregelen vervolgens door welke partij worden genomen. In dezen is het cruciaal dat de politie en haar partners prioriteiten stellen in het beleid en de uitvoering. Daar moeten zij voor een langere periode aan vasthouden, want probleemgericht werken vergt geduld en inspanning. Als professionals de samenhang en focus verliezen, kunnen zij hun beloftes aan een buurt niet waarmaken.

8.3.3. Burgerbetrokkenheid

Burgerbetrokkenheid gaat over actieve burgers die, gemobiliseerd en ondersteund door de politie, participeren in langdurige programma's met als doel het tegengaan van criminaliteit en het bevorderen van veiligheid en leefbaarheid in een buurt. Er zijn op dit vlak allerlei initiatieven aanwijsbaar die variëren van meepraten en meebeslissen over beleid tot het opzetten en uitvoeren van buurtwachten of WhatsAppgroepen (o.a. Van Steden et al. 2011). Hoewel burgerbetrokkenheid in GGP vergeleken met de VS gering is, zijn er toch enkele constatering te doen. Meer burgerbetrokkenheid verbetert contacten en verhoudingen tussen politie en bewoners in een buurt. Empirische studies hebben ook aangetoond dat de kracht van burgerbetrokkenheid bestaat uit het verminderen – of in ieder geval het nuanceren – van onveiligheidsgevoelens die worden veroorzaakt door overlast en wanorde. Burgers krijgen meer inzicht in welke problemen er zijn en hoe die kunnen worden aangepakt. Vervolgens moeten politie-interventies

gericht plaatsvinden (o.a. MacKenzie & Henry 2009; Myhill 2012; Gill et al. 2014). Opnieuw kunnen we geen algemene conclusies trekken over succesfactoren vanwege het unieke karakter van lokale projecten. Een terugkerend punt is het belang van burgers die invloed mogen uitoefenen op de – in hun perceptie – onveilige delen van een wijk waar extra politiecapaciteit naartoe moet gaan. Als de politie op geïdentificeerde en afgebakende plaatsen probleemgericht inzet pleegt, gaat daar een geruststellende werking van uit (o.a. Innes 2004). Een gefocuste, probleemgerichte en integrale aanpak is hier debet aan.

8.3.4. Conclusie

Tezamen ligt bewijskracht voor het functioneren van Gebiedsgebonden politiewerk volgens de internationale wetenschappelijke literatuur in vier dimensies. In de eerste plaats gaat het om een tot burgers nabije en aanspreekbare politie die zichtbaar is binnen buurten en wijken – tegenwoordig ook binnen virtuele gemeenschappen. Een tweede dimensie is dat de politie zorgdraagt voor een correcte, open en transparante bejaging van burgers, zodat zij zich rechtvaardig behandeld en serieus genomen voelen. Als derde dimensie ligt kracht in probleemgericht politiewerk, in door-dachte micro-interventies die nauw zijn afgestemd met sociaal beleid (het bieden van zorg, hulp en ondersteuning) en met instanties die voor sociale veiligheid en leefbaarheid in wijken zorgdragen (het tegengaan van wanorde, verloedering en verpaupering). Tot slot zit de kracht bij het betrekken van burgers die zich gezien en gehoord voelen door het bespreekbaar maken van problemen in hun wijk. Op zijn minst krijgen zij zo meer inzicht in veiligheids- en leefbaarheidsvraagstukken en wat de politie daaraan doet, waardoor hun relatie met de politie verbetert. In verdergaande vormen dragen burgers ook zelf actief bij aan het oplossen van deze vraagstukken.

8.4. Gebrekkige bewijskracht en kennislacunes

Hierboven hebben we vastgesteld waar de kracht van lokaal politiewerk ligt. Nu is het tijd om stil te staan bij veronderstellingen waar gebrekkig bewijs voor bestaat of waar meer bewijs voor nodig is. Ten eerste kunnen we op basis van Angelsaksische publicaties concluderen dat een deel van het politiepersoneel positief is over community policing,

maar er bestaat geen eenduidigheid over de mate waarin dit enthousiasme zich doorvertaalt naar concrete veranderingen in organisatiestructuren en gedrag (o.a. MacKenzie & Henry 2009; Myhill 2012). Deze tweeslachtigheid houdt mede verband met culturele dimensies van politiewerk: soms vindt politiepersoneel decentraal – dicht bij burgers – werken ‘te soft’ of men kan niet goed uitlegen wat community policing precies behelst (o.a. Lurigo & Skogan 1994; Riley 1999). Percepties verschillen naar leeftijd, rang en sekse. Ook zijn landenspecifieke kenmerken van invloed: Nederland heeft community policing in de vorm van GGP verder doorgevoerd dan de VS.

Ten tweede kan er geen rechtstreeks verband tussen community policing en publiek vertrouwen in de politie worden vastgesteld. Dat verband is er wel tussen procedurele rechtvaardigheid, als principe binnen community policing en publiek vertrouwen (zie hierboven). In deze discussie moet worden meegenomen in hoeverre de representativiteit van betrokken burgers ertoe doet voor het draagvlak en de legitimiteit van lokaal politiewerk. Hierover bestaat geen sluitend empirisch bewijs. Volgens Skogan (2004b) hoeven actieve deelnemers aan beat meetings geen representatieve afspiegeling van de wijk te vormen, want zij signaleren dezelfde veiligheids- en leefbaarheidsproblemen als burgers die niet meedoen. Anderzijds kan gebrekkige deelname van jeugd, etnische minderheden en lager geschoolden spanningen met de politie veroorzaken als juist zij leidend voorwerp worden van repressieve handhaving (o.a. Chesluk; Froman 2004). Etnisch profileren is in dit verband een serieus thema.

Ten derde en aansluitend op het voorgaande wordt uit de literatuur niet scherp of investeren in een meer diverse politie voor minder etnisch profileren en betere relaties met bevolkingsgroepen zorgt. Amerikaanse korpsen, met veel Latino en Afro-Amerikaans personeel, zijn een stuk gemengder en diverser dan de Nederlandse politie. Toch komt heftig politiegeweld in de VS vaker voor. Grootschalige Black lives matter-protesten, oproepen tot ‘defunding the police’ en pleidooien voor een radicale heroriëntatie van politiewerk zijn in dit opzicht tekenend (Vitale 2017; Terpstra & Salet 2020). Dit wil geenszins zeggen dat de Nederlandse politie niet multicultureler zou mogen

worden. Er bestaat simpelweg een gebrek aan robuuste evaluaties over wat de maatschappelijke impact hiervan is. Bovendien valt op dat de meeste aandacht uit naar *recruitment* en training, en dat is goed, maar daarmee zijn problemen waarschijnlijk niet volledig opgelost (Bury et al. 2018). Het stevigste bewijs – nogmaals – is dat een correcte bejegening door de politie bijdraagt aan gewenste resultaten. Burgers willen zich gehoord en rechtvaardig behandeld voelen.

Ten vierde bestaan er gemengde empirische inzichten over het vermeende positieve effect van community policing op criminaliteitscijfers in een wijk (behalve bij een probleemgerichte micro-aanpak). Hoewel sommige onderzoeken een positief effect tonen, is de algemene consensus dat verbanden zwak, afwezig of multi-interpretabel zijn. Door verschillen in onderzoeksmethodologie, uiteenlopende politiestrategieën en tal van factoren die invloed hebben op criminaliteit, maar niet meteen beïnvloedbaar zijn door community policing, is het onmogelijk om eenduidige conclusies te trekken. Voordat community policing in de VS een succes werd, daalden de misdaadcijfers al (o.a. MacKenzie & Henry 2009; Myhill 2012). Ook blijkt dat grotere burgerbetrokkenheid via WhatsAppgroepen geen effect heeft op criminaliteit. Er worden niet meer ‘heterdaadjes’ verricht en misdaadcijfers in wijken waar deze groepen bestaan, dalen niet automatisch (o.a. Mehlbaum & Van Steden 2018; Eysink Smeets et al. 2019).

Ten vijfde is er geen overtuigend bewijs dat broken windows policing (of zero tolerance policing) werkt. Handhaven op belediging van een politiefunctionaris kan effectief zijn, maar alleen ferm optreden tegen dakloosheid en bedelen is dat niet. In het laatste geval blijkt zero tolerance een te oppervlakkige benadering, omdat die geen recht doet aan dieperliggende oorzaken van problemen, waaronder armoede en werkloosheid. Tevens blijft het onduidelijk of toenemende overlast en wanorde op een gegeven moment daadwerkelijk ‘kantelen’ naar ernstige vormen van criminaliteit (Van Stokkom 2007). Ook zorgt agressief handhaven op straat voor spanningen tussen de politie en groepen burgers. Vooral jongeren en etnische minderheden gaan zich uitgesloten, gediscrimineerd en onrechtvaardig behandeld voelen (o.a. Corder 1997, 2014). Daarmee wordt het basale

uitgangspunt dat community policing bijdraagt aan wederzijdse betrokkenheid tussen politie en burgers ondergraven.

Ten zesde laat de wetenschappelijke literatuur een ‘gap in the evidence’ (Myhill 2012: 3) zien met betrekking tot de hypothese dat lokaal politiewerk de sociale veerkracht van wijken en de collectieve zelfredzaamheid van bewoners bevordert. Hoewel er aanwijzingen zijn dat ondersteuning van burgers positief uitpakt voor de preventie van criminaliteit en het zelfvertrouwen van burgers om anderen op wangedrag aan te spreken, is het juist in wijken met veel veiligheids- en leefbaarheidsproblemen verre van eenvoudig om weerbaarheid van burgers te stimuleren en conflicten op te lossen. Bij gebrek aan sociale cohesie in een wijk, wantrouwen tussen burgers en politie en spanningen tussen burgers onderling komen ambities achter community policing niet tot wasdom (o.a. Gunther Moor 2011; Rukus et al. 2018). Meer in het bijzonder weten we niet of community policing via preventie en wijkondersteuning radicalisering en extremisme teruggedringt. Gedegen evaluaties ontbreken (Mazerolle et al. 2020).

Tot slot is er weinig bewijs dat gebruik van sociale media (bijvoorbeeld Twitter) door politie bijdraagt aan levendige interacties met burgers. Publicaties bevestigen bij herhaling dat de politie primair in een eenzijdige ‘zendmodus’ staat. We hebben ook geen positief verband kunnen vaststellen tussen burgers die politie-accounts volgen, hun vertrouwen in het korps en hun veiligheidsbeleving. Berichtjes over Twitter zijn kort en gaan snel rond, wat wellicht ook de verwachtingen ten aanzien van de politie verhoogt. Niet alle burgers zijn op sociale mediakanalen aangesloten, zij willen zich niet altijd involveren of keren zich via sociale media zelfs tegen de politie – zie onder andere Dekker et al. (2020) voor een synthese van de literatuur hierover. Tot op heden staat empirisch onderzoek naar politie, burgers en sociale media nog tamelijk in de kinderschoenen. Dat onderzoek doen is lastig, omdat informatietechnologie en sociale media zeer dynamisch zijn. Bevindingen en inzichten blijven aan constante verandering onderhevig.

8.5. **Blik vooruit**

Na een terugblik op wat een halve eeuw wetenschappelijk onderzoek over community policing

heeft opgeleverd aan bevindingen en inzichten over de kracht van lokaal politiewerk, stellen we een soort menukaart op met mogelijke toekomstige onderzoeksrichtingen. Dat doen we aan de hand van de negen in hoofdstuk 2 geformuleerde maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen die van invloed zijn op GGP.

- *Veiligheid als maatschappelijk probleem.*

Er is voldoende empirische grond om te zeggen dat een probleemgerichte aanpak met een focus op personen en plaatsen werkt om criminaliteit en gevoelens van onveiligheid terug te dringen. Een onderzoeksvraag is hoe deze aanpak binnen GGP systematisch vorm kan krijgen en wat vervolgens uitkomsten van interventies en werkzame elementen zijn. Uit onderzoek komt naar voren dat een eenzijdige handhaving op ordeverstoringen niet werkt. Een probleemgerichte aanpak moet zich richten op het oplossen van dieperliggende oorzaken van criminaliteit en onveiligheid. Zodoende raakt politiewerk aan het werk van gemeenten, zorginstellingen, hulpverleners, scholen, woningbouwverenigingen, enzovoort. Ook burgers dienen te worden geconsulteerd: waar zijn er problemen en hoe kunnen deze zichtbaar en aantoonbaar door de politie in samenwerking met anderen worden opgelost? Voelen zij zich gerustgesteld door probleemgericht politiewerk?

- *De opkomst van digitale informatietechnologie.*

We hebben geconstateerd dat studies over het gebruik van sociale media door de politie (hoge) verwachtingen over betrokkenheid van burgers en versteviging van publiek vertrouwen tempert. Tegelijk ligt er een heel nieuw onderzoeksveld naar de ‘digitale wijkpolitie’ bloot. Wat is de invloed van digitalisering op het werk van wijkagenten en andere lokale politiefunctionarissen? Wat doen digitaal wijkagenten en wat zijn de opbrengsten van hun werk, wat is de verhouding tussen hun fysieke en digitale taken en wat zijn de maatschappelijke effecten van politie-activiteiten op het Internet? In hoeverre dragen informatiesturing, Big Data en predictive policing bij aan lokaal politiewerk? Een thema dat ook aandacht verdient, is hoe relaties tussen politie en doelgroepen te versterken via vlogs of sociale media (denk bij jongeren bijvoorbeeld aan TikTok). Tevens worstelen wijkteams met de aangifte, opsporing en afhandeling van digitale criminaliteit. Wat zijn knelpunten en hoe kunnen deze worden aangepakt?

- *De opkomst van ondermijning.* Er bestaat discussie over de vraag of GGP niet méér moet investeren in de aanpak van georganiseerde criminaliteit, c.q. ondermijning. Een kritische kanttekening daarbij is dat het niet altijd duidelijk is waarom problemen als ondermijning worden beschouwd en of interventies effectief zijn. Ondermijning is een bestuurlijk buzzwoord, maar kan operationeel verlamdend werken als niet helder wordt waar het precies om gaat. Ook dit pleit voor een rationele probleemanalyse, aanpak en evaluatie. Conform de bewijskracht over POP is het waarschijnlijk het effectiefst om de bestrijding van criminaliteit te laten oplopen met het ingrijpen op de ‘diepere’ sociaaleconomische structuren van een wijk. Deze constatering hangt samen met het feit dat ondermijning een lokaal, nationaal en internationaal maatschappelijk probleem is dat alleen met een integrale aanpak (zie ook hieronder) effectief bestreden kan worden. Op welke manier kan GGP bijdragen aan deze brede aanpak en welke resultaten levert dat op? Maar ook wat zijn mogelijke schaduwzijden van zo’n aanpak? Er zijn bijvoorbeeld grenzen aan informatie-uitwisseling tussen partijen en problemen kunnen zich door genomen interventies wellicht gaan verplaatsen.

- *Angst voor terrorisme.* Er gaat een diffuse dreiging uit van gewelddadig extremisme, veroorzaakt door zowel moslimgroepen als links- en rechts-radicalere groeperingen. De literatuur bevat veronderstellingen over politie-interventies – en bredere sociale interventies – die moeten bijdragen aan het opbouwen van contacten met gemeenschappen en sleutelpersonen, het nemen van pedagogische maatregelen en het stimuleren van collectieve zelfredzaamheid om terroristische aanslagen te voorkomen. Wijkagenten en opbouwwerkers zijn hiervoor bij uitstek geschikt. Alleen ontbreekt het aan degelijke evaluaties die veronderstellingen op hun merites toetsen. Vooropgesteld dat een evaluatie van anti-terrorismebeleid lastig blijft, is het mogelijk om meer werk te maken van de vraag of interventies die het aangaan van relaties met gemeenschappen bevorderen, effectief zijn voor het tegengaan van gewelddadige overtuigingen en gedragingen. In hoeverre kan GGP een aandeel in deze ook weer integrale aanpak leveren?

- *Spanningen in de samenleving.* Het is mede een taak van GGP om deze spanningen in goede banen te leiden en zoveel mogelijk te temperen.

Dit betekent dat de politie in haar eigen handelen die spanningen niet moet oproepen. ‘Etnisch profileren’ en het hieruit voortvloeiende gevoel van burgers dat zij niet rechtvaardig worden behandeld, zet de verhouding tussen politie en bevolkingsgroepen onder druk. Blijvende onderwerpen van aandacht zijn de diversiteit van het korps, hoe interacties tussen politie en burgers verlopen en welke invloed dat heeft op vertrouwen en legitimiteit. Daarnaast kunnen wijkagenten blijven experimenteren met bewonersbijeenkomsten, zodat burger kunnen participeren in de aanpak van veiligheids- en leefbaarheidsproblemen. Dit stimuleert wellicht verbinding en sociale zelfredzaamheid, waarbij de mate van representativiteit van deelnemers een punt van aandacht is. Op wat voor manieren en in hoeverre kan GGP bijdragen aan het verminderen van spanningen in een wijk?

- *Een toenemend belang van integrale veiligheid.* Of het nu gaat om de aanpak van ondermijning, de preventie van gewelddadig extremisme, spanningen in een wijk of personen die verward gedrag vertonen: de politie kan niet zonder samenwerking met uiteenlopende partijen. In feite houdt een succesvolle uitvoering van GGP op te bestaan als deze niet is ingebed binnen bredere sociale en organisatorische verbanden. Een lopende discussie is hoe het verder moet met de verhouding en samenwerking tussen de politie en gemeentelijke handhavers (boa’s). Tevens bestaat er een heel professioneel veld op het snijvlak van politie en zorg, waarbij politie, GGD, GGZ en andere partners ‘domeinoverstijgend’ willen werken. Hoe ziet ‘integrale veiligheid’ er binnen de context van GGP uit, hoe functioneren samenwerkingsverbanden, wat zijn werkzame elementen en welke verbeteringen zijn mogelijk? Dezelfde vragen gelden overigens voor samenwerking tussen de politie en private (commerciële) organisaties.

- *Een punitiever politiek discours.* Op basis van onderzoeksbevindingen hebben we eerder benadrukt dat een beperkte punitieve aanpak in de vorm van zero tolerance policing voor GGP niet werkt. Daarom is het de vraag hoe de politie kan omgaan met een punitiever politiek discours zonder de uitgangspunten van GGP los te laten. Wijkagenten en andere lokale politiefunctionarissen kunnen handhavend optreden tegen problemen die zich voordoen als dat op een bepaald moment de passende

oplossing is. Hetzelfde geldt voor de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit als geëigende politietaak. Aanwijzingen voor onderzoeklijnen in deze richting staan eerder opgesomd. Daarnaast draait lokaal politiewerk om het luisteren naar de bedoelingen en verwachtingen van burgers die met een probleem of conflict zitten. Een mogelijke weg is dan het zoeken naar oplossingen weg van het strafrecht, door slachtoffers, verdachten en bredere gemeenschappen ‘op eigen kracht’ herstelgerichte afspraken te laten maken en schade te herstellen. Empirische studies naar dit soort interventies laten veelbelovende resultaten zien. Wijkagenten doen ‘van nature’ ook al veel aan bemiddeling. Aanvullend bestaan er gecertificeerde strafrechtmediators, Perspectief Herstelbemiddeling, Bureau Halt, Beter Buren en stichtingen zoals Eigen Kracht en Eigen Plan die zich met restorative justice bezighouden. Een mogelijke onderzoekrichting is wat praktijken en resultaten van herstelgericht politiewerk zijn. Draagt herstelrecht bij aan het oplossen van conflicten, het verminderen van spanningen en ontlasten van politie en justitie?

- *De invoering van bedrijfsmatig denken.* Bedrijfsmatig denken zorgt voor prestatie metingen van politiewerk die in cijfers zijn te vangen (bijvoorbeeld over het aantal zaken in de opsporing), maar gaan niet over preventie, bemiddeling, adviezen of hulpvragen vanuit de bevolking. Scherp geformuleerd plaatsen de huidige targets van de politie organisatiebelangen voorop en niet de wensen, behoeften en bedoelingen van burgers. Tevens houden prestaties van GGP sterk verband met de bredere sociaaleconomische context van buurten en wijken. Lokaal politiewerk kan niet zonder samenwerking met overheidsdiensten, bedrijven, stichtingen en burgers die zorgdragen voor veiligheid en leefbaarheid. Verder moeten we ons realiseren dat GGP, naast wetshandhaving en criminaliteitsbestrijding, bovenal gaat over verbinding maken met de behoeften van burgers en hen helpen of beschermen. We kunnen dus de vraag stellen wat betere indicatoren zijn om de maatschappelijke impact van GGP te meten, vooropgesteld dat zoiets haalbaar is. Veel van wat wijkagenten doen – denk bijvoorbeeld aan de waarde van allerlei informele contacten die zij met buurtbewoners aanknopen – is amper in cijfers te vatten.

• *Centralisatie van de politie.* Door onderzoekers is meermaals vastgesteld dat GGP in het huidige politiebesteding onder druk staat. Er is behoefte aan een duidelijke visie op GGP. Zeker in kleinere gemeenten en plattelandsdorpen dreigt de politie uit het zicht van de burger te verdwijnen. Het resultaat is een beweging richting reactief en repressief optreden, waarbij politietaken in de wijk aan anderen, waaronder gemeentelijke handhavers, worden overgelaten. Vooralsnog ontbreekt het aan een grootschalig Nederlandstalig onderzoek naar hoe politiefunctionarissen zelf tegen GGP aankijken, waar volgens hen de toegevoegde waarde van GGP ligt en of GGP de eigen beloften en uitgangspunten voldoende kan waarmaken. Hoe kunnen (middle) managers bijdragen aan een versterking van de schakel tussen lokale verankering en nationale sturing? Welke betekenis hebben sociale media en andere digitale technologieën voor het op elkaar betrokken houden van politie en burgers?

Een halve eeuw wetenschappelijk onderzoek naar community policing noopt tot bescheidenheid over de weg die voor ons ligt. Om met het beroemde adagium van Charles Lindbom af te sluiten zijn zowel de (beleids)praktijk van GGP als de studies daarnaar een kwestie van ‘muddling through’ (1959): van vallen en opstaan, van incrementele stapjes vooruit (en soms achteruit), van gezamenlijk tasten en zoeken, van complexiteit en ambiguïteit en van beperkt rationele overwegingen. Dat alles heeft te maken met onvolledige informatie op basis waarvan beleidsmakers beslissingen nemen. De voorgaande hoofdstukken poogden om in die informatiebehoefte te voorzien. Universele blauwdrukken zijn er niet meteen voorhanden. Community policing blijft maatwerk vanwege haar inherent lokale karakter. Dit laat onverlet dat er uit de wetenschappelijke literatuur universele lessen te trekken zijn over de kracht van GGP: een binnen wijken aanwezige, zichtbare, aanspreekbare en rechtvaardige politie die samen met andere professionals probleemgerichte micro-interventies uitvoert en daarbij burgerbetrokkenheid stimuleert en faciliteert. Goed politiewerk kan niet zonder.

Literatuur

- Adams, R.E., Rohe, W.M. & Arcury, T.A. (2005). Awareness of community-oriented policing and neighborhood perceptions in five small to midsize cities. *Journal of Criminal Justice*, 33 (1), 43-54.
- Adang, O., Quint, H. & Wal, R. van der (2011). *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Aiello, M.F. (2018). Policing through social networking: testing the linkage between digital and physical police practices. *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*, 91 (1), 89-101.
- Allen, R.Y.W. (2002). Assessing the impediments to organizational change: a view of community policing. *Journal of Criminal Justice*, 30, 511-517.
- Ammar, N., Kessler, D. & Kratcoski, P. (2008). The interaction between a neighbourhood's racial composition and officer race in community policing: a case study from the residential area policing programme (RAPP), Cleveland, Ohio. *International Journal of Police Science & Management*, 10 (3), 313-325.
- Andriessen, D.G., Goor, J. van der, Janssen, D., Jongmans, K., Prins, J. & Veen, F. (2015). *Kenmerken van politiegerelateerd onderzoek: een empirisch onderzoek naar de methodologische kenmerken van politiegerelateerd onderzoek*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Angell, J.E. (1971). Towards an alternative to the classic police organizational arrangements: a democratic model. *Criminology*, 9 (3), 185-206.
- Ariel, B., Weinborn, C. & Sherman, L. W. (2016). 'Soft' policing at hot spots - do police community support officers work? A randomized controlled trial. *Journal of Experimental Criminology*, 12, 277-317.
- Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216-224.
- Bakker, J., Denters, B. & Klok, P.J. (2011). Welke burger telt mee(r) in een doe-democratie? *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), 402-418.
- Barlow, D.E. & Barlow, M.H. (1999). A political economy of community policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 22 (4), 646-674.
- Barnsley, R. & Cole, C. (1998). Impacting on crime: an evaluation of a problem-solving initiative. *Policing and Society*, 8 (2), 189-203.
- Bennett Moses, L. & Chan, J.B.L. (2018). Algorithmic prediction in policing: assumptions, evaluation, and accountability. *Policing and Society*, 28 (7), 806-822.
- Bervoets, E., Torre, E.J. van der, Besselink, A. & Bolhuis, V. van (2008). *Bij de tijd: wijkagenten in Hollands Midden – beschrijving en analyse van dagelijkse praktijken*. Den Haag: COT.
- Bervoets, E. Ham, T. van & Ferweda, H. (2016). *Samen signaleren: burgerparticipatie bij sociale veiligheid*. Den Haag: Platform 31.
- Beshears, M.L. (2017). Effectiveness of police social media use. *American Journal of Criminal Justice*, 42, 489-501
- Beumer, R.J. (1997). *Gebiedsgebonden politiewerk, een verkenning*. Den Haag: Inspectie Politie.
- Bittner, E. (1990). *Aspects of police work*. Boston: Northeastern University Press.
- Blumstein, A. & Wallman, J. (eds.) (2006). *The crime drop in America* (revised edition). Cambridge: Cambridge University Press.
- Boelens, M. & Landman, W. (2020). *Pionieren in gebiedsgebonden politiewerk: een onderzoek naar de digitaal wijkagent in het basisteam*. Den Haag/Amersfoort: TwynstraGudde.

- Boettke, P.J., Lemke, J.S. & Palagshvili, L. (2016). Re-evaluating community policing in a polycentric system. *Journal of Institutional Economics*, 12 (2), 305-325.
- Boin, R.A., Torre, E.J. van der & 't Hart, P. (2003). *Blauwe bazen: het leiderschap van korpschefs*. Apeldoorn: Commissie Politie en Wetenschap.
- Bonilla, Y. & Rosa, J. (2015). #Ferguson: digital protest, hashtag ethnography, and the racial politics of social media in the United States. *American Ethnologist*, 42 (1), 4-17.
- Borgdorff, M., Jacobsen, S. & Tillie, N. (2013). *Pingen, whappen, tweeten, taggen en liken... Sociale media en schoolveiligheid*. Den Haag: Nationale Politie.
- Boutellier, J.C.J. (2002) *De veiligheidsutopie: onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Boutellier, J.C.J. (2005) *Meer dan veilig: over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Boutellier, J.C.J. (2011). Eigenrichting uit medemenselijkheid: de paradoxale actualiteit van het werk van Frans Denkers. *Cahiers Politiestudies*, 19, 13-26.
- Boutellier, J.C.J. (2019). Hoe veilig verder: wat niet deugt, wat je eraan kunt doen en wat je daar dan weer van moet denken, in: R. van Steden & R. van Putten (red.). *Pragmatisch verzet tegen culturessimisme: in gesprek met het oeuvre van Hans Boutellier*. Den Haag: Boom Bestuurskunde, 15-30.
- Boutellier, J.C.J., Steden, R. van, Bakker, I., Mein, A. & Roeleveld, W. (2011). *De positie van de politie: een verkennende studie voor de strategische onderzoeksagenda politie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Boutellier, J.C.J., Steden, R. van & Stokkom, B.A.M. van (2016). *Perspectieven op veiligheid: van burgerschap tot veerkracht*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Boutellier, J.C.J., Steden, R. van, Eski, Y. & Boelens, M. (2020). Een einde aan ondermijning: over de opkomst en werking van een nieuwe veiligheidsstrategie. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19 (1), 3-16.
- Braga, A.A. (2007). *The effects of hot spots policing on crime*. Oslo: Campbell Systematic Reviews.
- Braga, A.A. & Bond, B.J. (2008). Policing crime and disorder hot spots: a randomized controlled trial. *Criminology*, 46 (3), 577-608.
- Braga, A.A., Kennedy, D.M., Waring, E.J. & Morrison Piehl, A. (2001). Problem-oriented policing, deterrence, and youth violence: an evaluation of Boston's operation ceasefire. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 38 (3), 195-225.
- Braga, A.A., Papachristos, A.V. & Hureau, D.M. (2012). The effects of hot spots policing on crime: an updated systematic review and meta-analysis. *Justice Quarterly*, 31 (4), 633-663.
- Braga, A.A. & Schnell, C. (2013). Evaluating place-based policing strategies: lessons learned from the smart policing initiative in Boston. *Police Quarterly*, 16 (3), 339-357
- Braga, A.A. & Weisburd, D.L. (2006a). Problem-oriented policing: the disconnect between principles and practice, in: D.L. Weisburd & A.A. Braga (red.), *Police innovation: contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 133-152.
- Braga, A.A. & Weisburd, D.L. (2006b). Conclusion: police Innovation and the future of policing, in: D.L. Weisburd & A.A. Braga (red.), *Police innovation: contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 339-352.
- Braga, A.A. & Weisburd, D.L. (2012a). *The effects of 'pulling levers' focused deterrence strategies on crime*. Oslo: Campbell Systematic Reviews.
- Braga, A.A. & Weisburd, D.L. (2012b). The effects of focused deterrence strategies on crime: a systematic review and meta-analysis of the empirical evidence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 49 (3), 323-358.

- Braga, A.A., Weisburd, D.L., Waring, E.J., Mazerolle, L.G., Spelman, W. & Gajewski, F. (1999). Problem-oriented policing in violent crime places: a randomized controlled experiment. *Criminology*, 37 (3), 541-580.
- Braga, A.A., Welsh, B. & Schnell, C. (2015). Can policing disorder reduce crime? A systematic review and meta-analysis. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 52 (4), 567-588.
- Brainard, L.A. & Edlins, M. (2015). Top 10 U.S. municipal police departments and their social media usage. *American Review of Public Administration*, 45 (6), 728-745.
- Brainard, L.A. & McNutt, J.G. (2010). Virtual government-citizen relations: informational, transactional, or collaborative? *Administration & Society*, 42 (7), 836-858.
- Brakel, R. van (2016). Pre-emptive Big Data surveillance and its (dis)empowering consequences, in: B. van der Sloot, Broeders, D. & Schrijvers, E. (red.), *Exploring the boundaries of Big Data*. Amsterdam/ Den Haag: Amsterdam University Press/WRR, 117-144.
- Brink, G. van den (2011). *Empathie & handhaving*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Broeck van den, T. (2002). Keeping up appearances? A community perspective on community policing and the local governance of crime. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 22 (1), 169-189.
- Broekhuizen, J., Stokkom, B.A.M. van, Schaap, D.P. & Maier, D. (2015). *Serius nemen: over het vertrouwen van burgers in de Amsterdamse politie*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Brogden, M. & Nijhar, P. (2013). *Community policing: national and international models and approaches* (second edition). Londen: Routledge.
- Bron, R., Duijneveldt, I. van, Waarsing, A., Uden, A. van, Vijverberg, W. & Visser, D. (2010). *(Niet) voor de wijk: tijdsbesteding van wijkagenten*. Den Haag/ Utrecht: COT/AEF.
- Brown, B. (2007). Community policing in post-September 11 America: a comment on the concept of community-oriented counterterrorism. *Police Practice and Research*, 8 (3), 239-251.
- Buerger, M.E. & Mazerolle, L.G. (1998). Third-party policing: a theoretical analysis of an emerging trend. *Justice Quarterly*, 15 (2), 301-327.
- Bullock, K. (2013). Community, intelligence-led policing and crime control. *Policing and Society*, 23 (2), 125-144.
- Bullock, K. (2018a) (Re)presenting 'order' online: the construction of police presentational strategies on social media. *Policing and Society*, 28 (3), 3454-359.
- Bullock, K. (2018b). The police use of social media: transformation of normalization? *Social Policy & Society*, 17 (2), 245-258.
- Bullock, K. & Sindall, K. (2014). Examining the nature and extent of public participation in neighbourhood policing. *Policing & Society*, 24(4), 385-404.
- Bureau of Justice Assistance (1994). *Understanding community policing: a framework for action*. Washington D.C.: Office of Justice Programs.
- Bury, J. Pullerites, M. Edwards, Davies, C. & DeMarco, J. (2018). *Enhancing diversity in policing: final report*. Londen: NatCen Social Research.
- Buuren, J. van & Graaf, B. de (2014). Hatred of the system: menacing loners and autonomous cells in the Netherlands. *Terrorism and Political Violence*, 26 (1), 156-184.
- Cachet, A. & Marks, P. (2009). Police reform in The Netherlands: a dance between national steering and local performing. *German Policy Studies*, 5 (2), 91-115.
- Cachet A., Torre, E.J. van der & Natijne, W. van (red.) (1998). *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*. Den Haag: Elsevier.

- Cachet, A. & Versteegh, P. (2014). Politie en samenleving, in: Muller, E.R., Torre, E.J., Hoogenboom, A.B. & Kop, N. (red.). *Politie: studies over haar werking en organisatie*. Deventer Kluwer: 705-742.
- Çankaya, S. (2012). *De controle van marsman- netjes en ander schorriemorrie: het beslissings- proces tijdens proactief politiewerk*. Den Haag: Boom-Lemma.
- Caem, B. van (2012). *Buurtregie met mate: over de spanning tussen nabijheid en distantie in de relatie tussen politie en burgers*. Den Haag: Boom Lemma.
- Caem, B. van, Steden, R. van, Boutellier, J.C.J. & Stokkom, B.A.M. van (2013). Community policing 'light': on proximity and distance in the relationship between neighbourhood coordinators and citizens. *Policing: A Journal of Theory and Practice*, 7 (3), 263-272.
- Carter, D.L. (1999). A response to 'community policing: thriving because it works'. *Police Quarterly*, 2 (1), 103-109.
- Carter, J.G. & Fox, B. (2019). Community policing and intelligence-led policing: an examination of convergent or discriminant validity. *Policing: An International Journal*, 42 (1), 43-58.
- CBS (2020). *Veiligheidsmonitor 2019*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Center for Public Innovation (2013). *Filmende burgers en politie: de betekenis van GSM-filmpjes voor de uitvoering van politietaken en de reputatie van de politie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Chan, J.B.L. (2001). The technological game: how information technology is transforming police practice. *Criminal Justice*, 1 (2), 139-159.
- Chappell, A.T. (2009). The philosophical versus actual adoption of community policing. *Criminal Justice Review*, 34 (1), 5-28.
- Charldorp, T.C. van & Heerik, R.A.M. van den (2013). *Schrijven, hyven, facebooken, rappen en tweeten over criminaliteit en de politie: een talige kijk in de leefwereld, normen en waarden van Nederlandse jongeren*. Apeldoorn: Commissie Politie en Wetenschap.
- Chermak, S. & Weiss, A. (2006). Community policing in the news media. *Police Quarterly*, 9 (2), 135-160.
- Chesluk, B. (2004). 'Visible signs of a city out of control': community policing in New York City. *Cultural Anthropology*, 19 (2), 250-275.
- Cheurprakobkit, S. (2002). Community policing: training, definitions and policy implications. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 25 (4), 709-725.
- Clamp, K. & Paterson, C. (2017). *Restorative policing: concepts, theory and practice*. Londen: Routledge.
- Clarke, C. (2006). Proactive policing: standing on the shoulders of community-based policing. *Police Practice and Research*, 7 (1), 3-17.
- Clarke, R.V. (1983). Situational crime prevention: its theoretical basis and practical scope, in: M. Tonry & N. Morris (red.). *Crime and Justice: an annual review of research* (volume 4). Chicago: Chicago University Press, 225-256.
- Cleven, I. Lens, K. & Pemberton, A. (2016). *De rol van herstellbemiddeling in het strafrecht: eindrapportage Onderzoek pilots Herstellbemiddeling*. Tilburg/Den Haag: INTERVICT/WODC.
- Cohen, L.E. & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: a routine activity approach. *American Sociological Review*, 44 (4), 588-608.
- Cooley, W., Bemiller, M., Jefferis, E. & Penix, R. (2019). Neighborhood by neighborhood: community policing in a rust belt city. *Policing: An International Journal*, 42 (2), 226-239.
- Commissie Evaluatie Politiewet (2017). *Evaluatie Politiewet 2012: doorontwikkelen en verbeteren*. Den Haag.

- Connell, M. Miggans, K. & McGloin, J.M. (2008). Can a community policing initiative reduce serious crime?: a local evaluation. *Policy Quarterly*, 11 (2), 127-150.
- Cordner, G. (1997). Community policing: elements and effects, in: R.G. Dunham & G.P. Alpert (red.), *Critical issues in policing: contemporary readings* (third edition), 451-468.
- Cordner, G. (2014). Community policing, in: M.D. Reisig & R.J.Kane (red.). *The Oxford Handbook of Police and Policing*. Oxford: Oxford University Press, 148-171.
- Cordner, G. (2020). *Evidence-based policing in 45 small bytes*. Washington D.C.: US Department of Justice.
- Cordner, G. & Perkins Biebel, E. (2005). Problem-oriented policing in practice. *Criminology & Public Policy*, 4 (2), 155-180.
- Covin, C.A. & Goh, A. (2006). Elements underlying community policing: validation of the construct. *Police Quarterly*, 7 (1), 19-33.
- Cozijnsen, A.J. (1989). *Het innovatievermogen van politieorganisaties: onderzoek naar de mogelijkheden van een non-profit organisatie om complexe vernieuwingen succesvol door te voeren*. Deventer: Kluwer.
- Crawford, A. & Lister, S. (2004). The patchwork shape of reassurance policing in England and Wales: integrated security quilts or frayed, fragmented and fragile tangled webs? *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 27 (3), 413-430.
- Crowl, J.N. (2017). The effect of community policing on fear and crime reduction, police legitimacy and job satisfaction: an empirical review of the evidence. *Police Practice and Research*, 18 (5), 449-462
- Crump, J. (2011). What are the police doing on Twitter? Social media, the police and the public. *Policy & Internet*, 3 (4), 1-27.
- Das, D., Huberts, L.W.J.C. & Steden, R. van (2007). The changing 'soul' of Dutch policing: responses to new security demands and the relationship with Dutch tradition. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 30 (3), 518-532.
- Davis, E.F., Alves, A.A. & Sklansky, D.A. (2014). Social media and police leadership: lessons from Boston. *Subject to Debate*, 28 (3), 3-6.
- Denef, S., Bayerl, P.S. & Kaptein, N. (2013). Social media and the police – tweeting practices of British police forces during the August 2011 riots. *Proceedings from the SIGCHI Conference on Human Factors in Computer Systems*, 3471-3480.
- Denkers, F. (1993). *Op eigen kracht onveiligheid de baas: de politie van pretentieuze probleemoplosser naar bescheiden ondersteuner* (SMP Reeks, nr. 8). Lelystad: Vermande.
- Dekker, R., Brink, P. van den & Meijer, A. (2020). Social media adoption in the police: barriers and strategies. *Government Information Quarterly*, 37 (2), 1-9 (101441).
- Doane, E. & Cumberland, D. M. (2008). Community policing: using needs assessment to gain understanding before implementation. *Performance Improvement Quarterly*, 31(2), 165-187.
- Dozy, M.C. (2008). 'Het is altijd het beroep van de toekomst geweest': de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk. Zutphen: Walburg Pers.
- Dozy, M.C. (2012). *Samenwerking tussen politie en partners: specifieke kenmerken, knelpunten en aanknopingspunten voor oplossingen*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Drenth, A.R. & Steden, R. van (2020). Everyday patrol work for a data-driven flying squad: advancing theoretical thinking on police craftsmanship in interacting with civilians. *Journal of Crime and Justice*, 43 (4), 486-501.
- Dress, J. & Farid, H. (2018). The accuracy, fairness, and limits if predicting recidivism. *Science Advances*, 4, 1-5.

Duijneveldt, I. van (2018). De maatschappelijke integratie van de politie: politieleiders over de actualiteit van een beladen onderwerp. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 17 (3), 19-34.

Dunn, K. M., Atie, R., Kennedy, M., Ali, J. A., O'Reilly, J. & Rogerson, L. (2016). Can you use community policing for counter terrorism? Evidence from NSW, Australia. *Police Practice and Research*, 17 (3), 196-211.

Earl, J., McKee Hurwitz, H., Meija Mesinas, A., Tolan, M. & Arlotti, A. (2013). This protest will be Tweeted: Twitter and protest policing during the Pittsburgh G20. *Information Communication & Society*, 16 (4), 459-478.

Eck, J.E. (2006) Science, values, and problem-oriented policing: why problem-oriented policing?, in: D.L. Weisburd & A.A. Braga (red.), *Police innovation: contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 117-132.

Eck, J.E. & Spelman, W. (1987). Who ya gonna call? The police as problem-busters. *Crime & Delinquency*, 33 (1), 31-52.

Ehrett, J.S. (2016). E-judiciaries: a model for community policing in cyberspace. *Information & Communications Technology Law*, 25 (3), 277-291.

Eijk, G. van (2013). Veiliger door de buurtwacht? Over de veiligheidsbeleving van burgerparticipanten en het belang ervan voor lokaal 'veiligheidsbeleid'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 12 (3), 20-33.

Ehnis, C. & Bunker, D. (2012). Social media in disaster response: Queensland police service-public engagement during the 2011 floods. *Working paper*, 23rd Australasian Conference on Information Systems, 3-5 December, Geelong.

Elphick, C. Philpot, R., Zhang, M., Stuart, A. et al. (2020). *Building trust in digital policing: a scoping review of policing apps*. New York: Cornell University, ArXiv preprint.

Emsley, C. (2007). Community policing/Policing and communities: some historical perspectives. *Policing: A Journal of Theory and Practice*, 1 (2), 235-243.

Evans, W.N. & Owens, E.G. (2007). COPS and crime. *Journal of Public Economics*, 91 (2), 181-201.

Eve, R.A., Rodeheaver, D.G., Brown Eve, S., Hockenberger, M., Perez, R., Burton, K., Boyd, L., Phillips, S. & Walker, S.L. (2003). Community-oriented policing in a multicultural milieu: the case of loitering and disorderly conduct in East Arlington, Texas. *International Journal of Police Science & Management*, 5 (4), 245-264.

Eysink Smeets, M. & Baars, J. (2016). Vertrouwen in de politie: in de functie of in het functioneren? *Het Tijdschrift voor de Politie*, 78 (3), 6-10.

Eysink Smeets, M., Schram, K., Elzinga, A. & Zoutendijk, J. (2019). *Alerte burgers, meer veiligheid? De werking van digitale buurtpreventie in Rotterdam*. Rotterdam: Hogeschool InHolland.

Famega, C.N. (2009). Proactive policing by post and community officers. *Crime & Delinquency*, 55 (1), 78-104.

Fielding, N.G. (2000). Community policing: fighting crime or fighting colleagues? *International Journal of Police Science & Management*, 3 (4), 289-302.

Fielding, N.G. (2005). Concepts and theory in community policing. *The Howard Journal*, 44 (5), 460-472.

Fielding, N.G. & Innes, M. (2006). Reassurance policing, community policing and measuring police performance. *Policing and Society*, 16 (2), 127-145.

Fijnaut, C.J.C.F. (2007). *De geschiedenis van de Nederlandse politie*. Amsterdam: Boom.

Fleming, J. & O'Reilly, J. (2007). The 'small-scale initiative': the rhetoric and the reality of community policing in Australia. *Policing: A Journal of Theory and Practice*, 1 (2), 214-222.

Ford, J.K. (2007). Building capacity throughout a change effort: leading the transformation of a police agency to community policing. *American Journal of Psychology*, 39, 321-334.

- Ford, J.K., Weissbein, D.A. & Plamondon, K.E. (2006). Distinguishing organizational from strategy commitment: linking officers' commitment to community policing to job behaviors and satisfaction. *Justice Quarterly*, 20 (1), 159-185.
- Forman, J. (2004). Community policing and youth as assets. *Journal of Law and Criminology*, 95 (1), 1-49.
- Foster, J. & Jones, C. (2010). 'Nice to do' and essential: improving neighbourhood policing in an English police force. *Policing*, 4 (4), 395-402.
- Fridell, L. (2004). The defining characteristics of community policing, in: L. Fridell & M.A. Wycoff (red.). *Community policing: the past, present and future*. Washington D.C.: The Annie E. Casey Foundation and the Police Executive Research Forum, 3-12.
- Friedmann, R.R. (1992). *Community policing: comparative perspectives and prospects*. New York: St. Martin's Press.
- Fung, A. & Wright, E.O. (2001). Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29 (1), 5-41.
- Gallie, W.B. (1956). Essentially contested concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 167-198.
- Germann, A.C. (1969). Community policing: an assessment. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 60 (1), 89-96.
- Gill, C., Weisburd, D., Telep, C.W., Vitter, Z. & Bennett, T. (2014). Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review. *Journal of Experimental Criminology*, 10, 399-428.
- Gill, M. & Trasher, M. (1985). Problems in administering community policing: some lessons from implementation analysis. *Policy and Politics*, 13 (1), 37-52.
- Giwa, S. (2018). Community policing in racialized communities: a potential role for police social work. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 28 (6), 710-730.
- Glaser, M.A. & Denhardt, J. (2010). Community policing and community building. *The American Review of Public Administration*, 40 (3), 309-325.
- Goldsmith, A.J. (2005). Policing's new visibility. *British Journal of Criminology*, 50, 914-934.
- Goldsmith, A.J. (2015). Disgracebook policing: social media and the rise of police indiscretion. *Policing and Society*, 25 (3), 249-267.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: a problem-oriented approach. *Crime & Delinquency*, 25, 236-258.
- Goldstein, H. (1987). Toward community-oriented policing: potential, basic requirements, and threshold questions. *Crime & Delinquency*, 33 (1), 6-30.
- Gooren, W., Os. P. van & Rookhuyzen, B. (2013). *Gebiedsgebonden politie als basis of sluitstuk: slotpublicatie van het programma Ontwikkeling Gebiedsgebonden politie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Graaf, G. de & Mijer, A.J. (2018). Hashtag politie: hoe politieagenten omgaan met waardeconflicten die ontstaan door sociale media. *Bestuurswetenschappen*, 72, 3-23.
- Graaf, G. de & Meijer, A.J. (2019). Social media and value conflicts: An explorative study of the Dutch police. *Public Administration Review*, 79 (1), 82-92.
- Graziano, L.M., Rosenbaum, D.P. & Schuck, A.M. (2014). Building group capacity for problem solving and police-community partnerships through survey feedback and training: a randomized control trial within Chicago's community policing program. *Journal of Experimental Criminology*, 10, 79-103.
- Greene, J.R. (2000). Community policing in America: changing the nature, structure and function of the police. *Criminal Justice*, 3, 300-370.

- Grimmelikhuijsen, S.G. & Meijer, A.J. (2015). Does Twitter increase perceived police legitimacy? *Public Administration Review*, 75 (4), 598-607.
- Gunther Moor, L. (2011). Sociale zelfredzaamheid en de politie. *Cahiers Politiestudies*, 19, 195-212.
- Hamilton-Smith, N. Mackenzie, S. Henry, A. & Davidones, C. (2014). Community policing and reassurance: three studies one narrative. *Criminology and Criminal Justice*, 14 (2), 160-178.
- Harcourt, B.E. & Ludwig, J. (2006). Broken windows: new evidence from New York City and five-city social experiment. *University of Chicago Law Review*, 73(1), 271-320.
- He, N., Zhao, J. & Lovrich, P. (2005). Community policing: a preliminary assessment of environmental impact with panel data on program implementation in U.S. cities. *Crime & Delinquency*, 51 (3), 295-317.
- Hengst, M. den, Brink, T. ten & Mors, J. (red.) (2017). *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Herrington, V. & Millie, A. (2006). Applying reassurance policing: is it 'business as usual'? *Policing and Society*, 16 (2), 142-163.
- Hert, P. de, Huisman, W. & Vis, T. (2005). Intelligence led policing ontleed. *Tijdschrift voor Criminologie*, 47 (4), 365-375.
- Heverin, T. & Zach, L. (2010). Twitter for city police department information sharing. *Asis&t*, 47 (1), 22-27.
- Hinkle, J.C. & Weisburd, D. (2008). The irony of broken windows policing: a micro-place study of the relationship between disorder, focused police crackdowns and fear of crime. *Journal of Criminal Justice*, 36 (6), 503-512.
- Hinkle, J.C., Weisburd, D., Telep, C.W. & Petersen, K. (2020). *Problem-oriented policing for reducing crime and disorder: an updated systematic review and meta-analyses*. Oslo: Campbell Systematic Reviews.
- Hoath, D.R., Schneider, F.W. & Starr, M.W. (1998). Police job satisfaction as a function of career orientation and position tenure: implications for selection and community policing. *Journal of Criminal Justice*, 26 (4), 337-347.
- Hofmann, R. & Feltes, T. (2020). Social media for community-oriented policing: best practices from around the world and future challenges. *European Law Enforcement Research Bulletin*, 19, 39-50.
- Holmberg, L. (2002). Personalized policing: results from a series of experiments with proximity policing in Denmark. *Policing: An International Journal*, 25 (1), 32-47.
- Hoogenboezem, J.A. & Hoogenboezem, D.B. (2005). Coping with targets: performance measurement in The Netherlands police. *International Journal of Productivity and Performance*, 54 (7), 568-578.
- Horn, J. (1989). *Verandering bij de politie: een onderzoek naar de invoering van het wijkteam-politiemodel bij de politiekorpsen Amsterdam en Haarlem*. Alphen aan den Rijn: Sampson.
- Innes, M. (2004). Reinventing tradition? Reassurance, neighbourhood security and policing. *Criminal Justice*, 4 (2), 151-171.
- Innes, M. (2005). Why 'soft' policing is hard: on the curious development of reassurance policing, how it became neighbourhood policing and what this signifies about the politics of police reform. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 15, 156-169.
- Innes, M. (2006). Introduction: reassurance and the 'new' community policing. *Policing and Society*, 16 (2), 95-98.
- Innes, M. (2007). The reassurance function. *Policing: A Journal of Theory and Practice*, 1 (2), 132-141.
- Innes, M., Abbot, L., Lowe, T. & Roberts, C. (2009). Seeing like a citizen: field experiments in 'community intelligence-led policing'. *Police Practice and Research*, 10 (2), 99-114.

- Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). *Lokale handhaving door de politie*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Jackson, J.L. & Voert, M.J. ter (1999). From the outside looking in: a researcher's view of current police practice in the Netherlands. *International Journal of Police Science & Management*, 2 (4), 360-376.
- Jang, H., Hoover, L.T. & Lawton, B.A. (2008). Effects of broken windows enforcement on clearance rates. *Journal of Criminal Justice*, 36, 529-538.
- Jaffe, R. (2019). Speculative policing. *Public Culture*, 31 (3), 447-468.
- Jefferson, B.J. (2018). Predictable policing: predictive crime mapping and geographies of policing and race. *Annals of the American Association of Geographers*, 108 (1), 1-16.
- Jenkins, M.J. (2016). Police support for community problem-solving and broken windows policing. *The American Journal of Criminal Justice*, 41, 220-235.
- Jesilow, P. & Parsons (2000). Community policing as peacemaking. *Policing and Society*, 10, 163-182.
- Johnston, L. (2003). From 'pluralisation' to 'the police extended family': discourses on the governance of community policing in Britain. *International Journal of the Sociology of Law*, 31 (3), 185-204.
- Jong, J.D. de (2014). *De denktank: rolmodellen en jeugdgroepen*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Kahan, D.M. (2002). Reciprocity, collective action, and community policing. *California Law Review*, 90, 1513-1540.
- Kappeler, V.E. & Gaines, L. K. (2015). *Community policing: a comparative perspective* (6th edition). Londen: Routledge.
- Kearns, E. M. (2018). Exploring officer views of community policing in counterterrorism. *Police Practice and Research*, online first.
- Keizer, K., Lindenberg, S. & Steg, L. (2008). The spreading of disorder. *Science*, 322, 1681-1685.
- Kelling, G.L. & Coles, C.M. (1996). *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities*. New York: Touchstone.
- Kelling, G.L., Pate, T., Dieckman, D. & Brown, C.E. (1974). *The Kansas City preventative patrol experiment: a summary report*. Washington D.C.: The Police Foundation.
- Kelling, G.L. & Sousa, W.H. (2001). *Do police matter? An analysis of the impact of New York City's police reform*. New York: Center for Civic Innovation.
- Kelling, G.L. & Wilson, J.Q. (1982). Broken windows: the police and neighborhood safety. *The Atlantic Monthly*, 3, 29-38.
- Kennedy, M. (2006). Old wine in new bottles: policing and the lessons of pulling levers, in: D.L. Weisburd & A.A. Braga (red.). *Police innovation: contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 155-171.
- Kersten, J., Leonardmaier, N. & Kreissl, R. (2019). Brave new apps: an essay on community policing and social media, in: B. Akhgar, P.S. Bayerl & G. Leventakis. *Social media strategy in policing: from cultural intelligence to community policing*. Cham: Springer, 23-36.
- Kessler, D. (1999). The effects of community policing on complaints against officers. *Journal of Quantitative Criminology*, 15(3), 333-372.
- Kingshott, B.F. & Meesig, R.T. (2019). Does community policing help to solve crime? A look at its relationship with crime clearance rates. *Journal of Applied Security Research*, 14 (1), 3-31.
- Klausen, J. (2009). British counter-terrorism after 7/7: adapting community policing to the fight against domestic terrorism. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35 (3), 403-420.

- Korteland, E. & Bekkers, V. (2007). Diffusion of E-government innovations in the public sector: the case of digital community policing. *Information Polity*, 12, 139-150.
- Korteland, E. & Bekkers, V. (2008). The diffusion of electronic service delivery innovations in Dutch e-policing: the case of digital warning systems. *Public Management Review*, 10 (1), 71-88.
- Kudla, D. & Parnaby (2018). To serve and to tweet: an examination of police-related twitter activity in Toronto. *Social Media + Society*, online first.
- Lakerveld, J.A., Gussen, I.W.M., Stoutjesdijk, F.D., Tönis, I.C.M. & Zoete, J. de (2017). *Maatschappelijke ontwikkelingen en hun implicaties voor Gebiedsgebonden Politiewerk: een verkenning*. Universiteit Leiden: Plato.
- Lam, J., Kop, N. & Houtman, C. (2020). De invloed van technologische ondersteuning op burgerzoekacties naar vermiste personen. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19 (2/3), 29-44.
- Lammers, J.B. (2004). *Oordelen over de politie: een analyse van de invloed van contacten op het oordeel van burgers over het functioneren van de politie*. Enschede: IPIT.
- Land, M. van der (2014). *De buurtwacht: naar een balans tussen instrumentalisering en autonomie van burgers in veiligheid*. Apeldoorn: Commissie Politie & Wetenschap.
- Land, M. van der & Stokkom, B.A.M. van (2015). Burgerparticipatie en 'crafting' in het lokale veiligheidsbeleid. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 14 (1), 3-20.
- Land, M. van der, Stokkom, B.A.M. van & Boutellier, J.C.J. (2014). *Burgers in veiligheid: een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid*. Den Haag: WODC.
- Landman, W. (2017). Tussen zorg en hoop: de ontwikkeling van de nationale politieorganisatie. *Justitiële Verkenningen*, 43 (4), 9-25.
- Lee, H.D., Kim, D. Woo, Y. & Reyns, B. (2019). Determinants of citizen support for community-oriented policing. *Police Practice and Research*, 20 (1), 34-47.
- Lee, J.V. (2010). Policing after 9/11: community policing in an age of homeland security. *Police Quarterly*, 13 (4), 347-366.
- Leroux, E.J. & McShane, K. (2017). Changing youth attitudes towards the police through community policing programming. *Journal of Community Psychology*, 45 (6), 810-822.
- Lewis, S., Rosenberg, H. & Sigler, R.T. (1999). Acceptance of community policing among police officers and police administrators. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 22(4), 567-588.
- Leighton, B.N. (1991). Visions of community policing: rhetoric and reality in Canada. *Canadian Journal of Criminology*, 33 (3/4), 485-522.
- Lieberman, J.D., Koetzle, D. & Sakiyama, M. (2013). Police departments' use of Facebook: patterns and policy issues. *Police Quarterly*, 16 (4), 438-462.
- Liederbach, J., Fritsch, E.J., Carter, D.L. & Bannister, A. (2008). Exploring the limits of collaboration in community policing: a direct comparison of police and citizen views. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 31 (2), 271-291.
- Lilley, D. & Hindjura, S. (2006). Organizational values and police officer evaluation: a content comparison between traditional and community policing agencies. *Police Quarterly*, 9 (4), 486-513.
- Lindblom, C.E. (1959). The science of 'muddling through'. *Public Administration*, 19 (2), 79-88.
- Loader, I. (1997). Policing and the social: questions of symbolic power. *The British Journal of Sociology*, 48 (1), 1-18.
- Lombardo, R.M. & Donner, C.M. (2018). Can community policing increase residents' informal social control? Testing the impact of the Chicago Alternative Policing Strategy. *Police Practice and Research*, 19 (5), 427-442.

- Lord, V.B. (1996). An impact of community policing: reported stressors, social support, and strain among police officers in a changing police department. *Journal of Criminal Justice*, 24 (6), 503-522.
- Lord, V.B., Kuhns, J.B. & Friday, P.C. (2009). Small city community policing and citizen satisfaction. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 32 (4), 574- 594.
- Lub, V. (2016). *De burger op wacht: het fenomeen 'buurtpreventie' onderzocht*. Rotterdam: Bureau voor Sociale Argumentatie.
- Lub, V. & Leeuw, T. de (2019). *Politie en actief burgerschap: een veilig verbond? Een onderzoek naar samenwerking, controle en (neven)effecten*. Apeldoorn: Commissie Politie en Wetenschap.
- Lumb, R.C. & Breazeale, R. (2002). Police officer attitudes and community policing implementation: developing strategies for durable organizational change. *Policing and Society*, 13 (1), 91-106.
- Lurigo, A.J. & Skogan, W.G. (1994). Winning the hearts and minds of police officers: an assessment of staff perceptions of community policing in Chicago. *Crime & Delinquency*, 40 (3), 315-330.
- Lynes, D.A. (1996). Cultural diversity and social order: rethinking the role of community policing. *Journal of Criminal Justice*, 24(6), 491-502.
- Lyons, W. (2002). Partnerships, information and public safety: community policing in a time of terror. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 25 (3), 530-542.
- MacDonald, J.M. (2002). The effectiveness of community policing in reducing urban violence. *Crime & Delinquency*, 48 (4), 592-618.
- Mackenzie, S. & Henry, A. (2009). *Community policing: a review of the evidence*. Edinburgh: Scottish Government.
- Maguire, E.R. & Katz, C.M. (2002). Community policing, loose coupling, and sensemaking in American police agencies. *Justice Quarterly*, 19 (3), 503-536.
- Maguire, E.R. & Mastrofski, S.D. (2000). Patterns of community policing in the United States. *Police Quarterly*, 3 (1), 4-45.
- Maguire, M. & John, T. (2006). Intelligence led policing, managerialism and community engagement: competing priorities and the role of the National Intelligence Model in the UK. *Policing and Society*, 16 (1), 67-85.
- Mali, B., Bronkhorst-Giessen, C. & Hengst, M. den (2017). *Predictive policing: lessen voor de toekomst; een evaluatie van de landelijke pilot*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Mastrofski, S.D. (2006). Community policing: a skeptical view, in: D.L. Weisburd & A.A. Braga (red.). *Police innovation: contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 44-76.
- Mastrofski, S.D., Worden, R.E. & Snipes, J.B. (1995). Law enforcement in a time of community policing. *Criminology*, 33 (4), 539-563.
- Mastrofski, S.D., Willis, J.J. & Kochel, T.R. (2007). The challenges of implementing community policing in the United States. *Policing: A Journal of Theory and Practice*, 1 (2), 223-234.
- Mazerolle, L.G., Eggins, E. Cherney, A., Hine, L., Higginson, A. & Belton, E. (2020). *Police programmes that seek to increase community connectedness for reducing violent extremism behaviour, attitudes and beliefs*. Oslo: Campbell Systematic Reviews.
- Mazerolle, L.G., Ready, J., Terill, W. & Waring, E. (2000). Problem-oriented policing in public housing: the Jersey City evaluation. *Justice Quarterly*, 17 (1), 129-158.
- Mazerolle, L.G., Soole, D.W. & Rombouts, S. (2007). *Street-level drug law enforcement: a meta-analytic review*. Oslo: Campbell Systematic Reviews.
- Meershoek, G. (2012). *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol*. Den Haag: Boom-Lemma.

McCarthy, M.M., Porter, L.E. & Townsley, M. (2019). The effect of community-oriented policing on police use of force: does community matter? *Policing: An International Journal*, 42 (4), 556-570.

Mehlbaum, S. & Steden, R. van (2018). *Doe-het-zelf surveillance: een onderzoek naar de werking en effecten van WhatsApp-buurtpreventie*. Apeldoorn: Commissie Politie & Wetenschap.

Meijer, A.J., Grimmelhuijsen, S.G., Fictorie, D. & Bos, A. (2011). Politie en Twitter: coproductie en community policing in het informatietijdperk. *Bestuurskunde*, 3, 14-25.

Meijer, A.J., Grimmelhuijsen, S.G., Fictorie, D., Thaens, M. & Siep, P. (2013). *Politie & sociale media: van hype naar onderbouwde keuzen*. Apeldoorn: Commissie Politie en Wetenschap.

Meijer, A.J. & Thaens, M. (2013). Social media strategies: understanding the differences between North American police departments. *Government Information Quarterly*, 30, 343-350.

Meijer, A.J. & Torenvlied, R. (2016). Social media and the new organization of government communications: an empirical analysis of Twitter usage by the Dutch police. *American Review of Public Administration*, 46 (2), 143-161.

Meijer, A.J. & Wessels, M. (2019). Predictive policing: review of benefits and drawbacks. *International Journal of Public Administration*, 42 (12), 1031-1039.

Millie, A. (2010). Whatever happened to reassurance policing? *Policing: A Journal of Theory and Practice*, 4 (3), 225-232.

Millie, A. & Herrington, V. (2005). Bridging the gap: understanding reassurance policing. *The Howard Journal*, 44 (1), 41-56.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1993). *Integrale veiligheidsrapportage*. Den Haag.

Ministerie van Justitie (1985). *Samenleving en criminaliteit: een beleidsplan voor de komende jaren*. Den Haag.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Realisatieplan Nationale Politie*. Den Haag.

Morabito, M.S. (2010). Understanding community policing as an innovation: patterns of adaptation. *Crime & Delinquency*, 56 (4), 564-587.

Murray, J. (2005). Policing terrorism: a threat to community policing or just a shift in priorities? *Police Practice and Research*, 6 (4), 347-361.

Mutongwizo, T., Holley, C., Shearing, C.D. & Simpson, N.P. (2019). Resilience policing: an emerging response to shifting harm landscapes and reshaping community policing. *Policing: A Journal of Theory and Practice*, online first.

Myhill, A. (2012). *Community engagement in policing: lessons from the literature* (tweede editie). Londen: National Policing Improvement Agency.

Nalla, M.K., Meško, G. & Modic, M. (2018). Assessing police-community relationships: is there a gap in perceptions between police officers and residents? *Policing and Society*, 28 (3), 271 -290.

Namgung, H. (2018). How can police agencies implement community policing? Create specialized units! *International Journal of Law, Crime and Justice*, 52, 144-154.

Nap, J. & Os, P. van (2006). *Referentiekader Gebiedsgebonden politiewerk*. Apeldoorn: Politieacademie.

Nienhuis, A., Huizing, Y., Burgert, J. & Gelderloos, W. (2004). *Gebiedsgebonden werken: de ervaringen van gebiedsgebonden politiefunctionarissen in de dagelijkse praktijk*. Den Haag: B&A Groep.

Nieuwbeerta, P. (2018). Vrijheidsbeneming in Nederland sinds 1837: een analyse van 180 jaar gevangenisstatistieken. *Tijdschrift voor Criminologie*, 60 (4), 524-536.

Nolan, J.J., Conti, N. & Mcdevitt, J. (2004). Situational policing: neighbourhood development and crime control. *Policing and Society*, 14 (2), 99-117.

- Novak, K.J., Alarid, L.F. & Lucas, W.L. (2005). Exploring officers' acceptance of community policing: implications for policy implementation. *Journal of Criminal Justice*, 31, 57-71.
- O'Conner, C.D. (2017). The police on Twitter: image management, community building, and implications for policing in Canada. *Policing and Society*, 27 (8), 899-912.
- OJJDP (2013). *Community- and Problem-Oriented Policing: literature review*. Washington D.C.: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
- Oliver, W.M. (2000). The third generation of community policing: moving through innovation, diffusion and institutionalization. *Police Quarterly*, 3 (4), 367-388.
- Oliver, W.M. & Bartgis, E. (1998). Community policing; a conceptual framework. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 21 (3), 490-509.
- Onrust, S. & Voorham, L. (2013). *Vier politiestrategieën tegen veelvoorkomende criminaliteit*. Utrecht/Den Haag: Trimbos-instituut/WODC.
- Os, P. van (2008). *De eerste oogst is binnen: operationalisering referentiekader gebiedsgebonden politie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Os, P. van & Gooren, W. (2011). *De tweede oogst: operationalisering referentiekader gebiedsgebonden politie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Os, P. van & Langhout, F. (1995). *Searching downstream: via gebiedsgerichte politiezorg op zoek naar leefbaarheidskunst*. Apeldoorn: LSOP.
- OSCE (2014). *Preventing terrorism and countering violent extremism and radicalization that lead to terrorism: a community-policing approach*. Wenen: Organization for Security and Co-operation in Europe.
- Owen, S.S, Burke, T.D., Few-Demo, A.L. & Natwick, J. (2018). Perception of the police by LGBT communities. *The American Journal of Criminal Justice*, 43, 668-693.
- Pakes, F. (2005). Penalization and retreat: the changing face of Dutch criminal justice. *Criminal Justice*, 5 (2), 145-161.
- Palmiotto, M.J. & Donahue, M.E. (1995). Evaluating community policing: problems and prospects. *Police Studies*, 18 (2), 33-53.
- Paoline, E.A., Myers, S.M. & Worden, R.E. (2002). Police culture, individualism, and community policing: evidence from two police departments. *Justice Quarterly*, 17 (3), 575-605.
- Peak, K., Bradshaw, R.V. & Glensor, R.W. (1992). Improving citizen perceptions of the police: 'back to the basics' with a community policing strategy. *Journal of Criminal Justice*, 20, 25-40.
- Pelfrey, W.V. (2004). The inchoate nature of community policing: differences between community policing and traditional police officers. *Justice Quarterly*, 21 (3), 579-601.
- Pelfrey, W.V. (2007). Styles of policing adopted by rural police and deputies: an analysis of job satisfaction and community policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 30 (4), 620-636.
- Peyton, K., Sierra-Arevalo, M. & Rand, D.G. (2019). A field experiment on community policing and police legitimacy. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116 (40), 19894-19898.
- Pino, N.W. (2001). Community policing and social capital. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 24 (2), 200-215.
- Plummer, L.C. (1999). Community policing: thriving because it works. *Police Quarterly*, 2 (1), 96-102.
- Politie (2018). *Podium voor goed politiewerk: ontwikkelagenda GGP*. Den Haag.
- Poot, C. de, Lievens, E., Stol, W. & Kimpe, L. de (red.) (2020). Politie en cybercrime. *Cahiers Politie-studies*, 56. Oud-Turnhout: Gompels & Svacina.

Prine, R.K., Ballard, C. & Robinson, D.M. (2001). Perceptions of community policing in a small town. *American Journal of Justice*, 25 (2), 211-222.

Projectgroep Organisatiestructuren (1977). *Politie in verandering: een voorlopig theoretisch model*. Den Haag.

Projectgroep Organisatiestructuren (1979). *Sterkte van de politie*. Den Haag.

Przeszlowski, K.S. & Crichlow, V.J. (2017). An exploratory assessment of community-oriented policing implementation: social disorganization and crime in America. *Social Sciences*, 7 (35), 1-16

Politieacademie (2007). *Maak de verbinding en je begrijpt wat je ziet: een nadere verkenning van Policing of Communities*. Apeldoorn.

Ponsaers, P. (2001). Reading about "community (oriented) policing" and police models. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 24 (4), 470-496

Procter, R., Crump, J., Karstedt, S., Voss, A. & Cantijoch, M. (2013). Reading the riots: what were the police doing on Twitter? *Policing and Society*, 23 (4), 413-436.

Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005). *Politie in ontwikkeling: visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.

Punch, M., Hoogenboom, B. & Williamson, T. (2005). Paradigm lost: the Dutch dilemma. *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 38 (2), 268-281.

Punch, M., Vijver, K. van der & Zoomer, O. (2002). Dutch "COP": developing community policing in the Netherlands. *International Journal of Police Strategies & Management*, 25 (1), 60-79.

Quinton, P. & Tuffin, R. (2007). Neighbourhood change: the impact of the National Reassurance Policing Programme. *Policing: A Journal of Theory and Practice*, 1 (2), 149-160.

Rai, C. (2011). Positive loitering and public goods: the ambivalence of civic participation and community policing in the neoliberal city. *Ethnography*, 12 (1), 65-88.

Ratcliffe, J.H., Taniguchi, T., Groff, E.R. & Wood, J.D. (2011). The Philadelphia foot patrol experiment: a randomized controlled trial of police patrol effectiveness in violent crime hotspots. *Criminology*, 49 (3), 795-832.

Ratcliffe, J.H., Taylor, R.B. & Fisher, R. (2019). Conflicts and congruencies between predictive policing and the patrol officer's craft. *Policing and Society*, online first.

Reisig, M.D. (2010). Community and problem-oriented policing. *Crime and Justice*, 39, 1-54.

Reisig, M.D. & Giacomazzi, A.L. (1998). Citizen perceptions of community policing: are attitudes toward police important? *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 21 (3), 547-561.

Reisig, M.D. & Parks, R.B. (2004). Can community policing help the truly disadvantaged? *Crime & Delinquency*, 50 (2), 139-167.

Ren, L., Cao, L., Lovrich, N. & Gaffney, M. (2005). Linking confidence in the police with the performance of the police: community policing can make a difference. *Journal of Criminal Justice*, 33, 55-66.

Rienks, R. & Schuilenburg, M.B. (2020). Wat is nieuw aan het voorspellen van criminaliteit? Over de ambities en knelpunten bij de implementatie van predictive policing. *Cahiers Politiestudies*, 54, 39-54.

Riley, J. (1999). Community-policing: utilizing the knowledge of organizational personnel. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 22 (4), 618-632.

Roh, S. & Oliver, W.M. (2005). Effects of community policing upon fear of crime: understanding the causal linkage. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 28 (4), 670-683.

- Rojek, J. (2003). A decade of excellence in problem-oriented policing: characteristics of the Goldstein Award winners. *Police Quarterly*, 6 (4), 492-515.
- Roodenburg, D.T. & Boutellier, J.C.J. (2013). Weet wat je weet: het gebruik van Twitter voor de wijk-agent en het vertrouwen in de politie. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 13 (3), 35-53.
- Rosenbaum, D.P. (1994). Research synthesis and policy implementations, in: D.P. Rosenbaum (red.). *The challenge of community policing*. Thousand Oaks: Routledge, 285-299.
- Rosenbaum, D.P., Graziano, L.M., Stephens, C.D. & Schuck, A.M. (2011). Understanding community policing and legitimacy-seeking behavior in virtual reality: a national study of municipal police websites. *Police Quarterly*, 14 (1), 25-47.
- Rosenberg, H., Sigler, R.T. & Lewis, S. (2008). Police officer attitudes toward community policing: a case study of the Racine Wisconsin police department. *Police Practice and Research*, 9 (4), 291-305.
- Rountree, P.W. & Land, K.C. (1996). Perceived risk versus fear of crime: empirical evidence of conceptually distinct reactions in survey data. *Social Forces*, 74, 1353-1376.
- Ruddell, R. & Jones, N. (2013). Social media and policing: matching the message to the audience. *Safer Communities*, 12 (2), 64-71.
- Rukus, J., Warner, M.E. & Zhang, X. (2018). Community policing: least effective where need is greatest. *Crime & Delinquency*, 64 (14), 1858-1881.
- Russel, G.D. & MacLachlan, S. (1999). Community policing, decentralized decision making and employee satisfaction. *Journal of Crime and Justice*, 22 (2), 31-54.
- Saberi, P. (2017). Toronto and the 'Paris problem': community policing in 'immigrant neighbourhoods'. *Race & Class*, 59 (2), 49-69.
- Salet, R., Terpstra, J. & Jong, R. de (2020). De aanpak van 'ondermijning': vragen en kanttekeningen. *Nederlands Juristenblad*, 24, 1731-1737.
- Sampson, R.J. & Groves, W.B. (1989). Community structure and crime: testing social-disorganization theory. *The American Journal of Sociology*, 94 (4), 774-802.
- Sampson, R.J. & Raudenbusch, S. (1999). Systematic social observation of public spaces: a new look at disorder in urban neighborhoods. *The American Journal of Sociology*, 105 (3), 303-651.
- Sampson, R.J., Raudenbusch, S. & Earls, F. (1997). Neighbourhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. *Science*, 277 (5328), 918-924.
- Sanders, C.B. & Henderson, S. (2013). Police 'empires' and information technologies: uncovering material and organizational barriers to information sharing in Canadian police services. *Policing and Society*, 23 (2), 243-260.
- Seagrave, J. (1996). Defining community policing. *American Journal of Police*, 15 (2), 1-22.
- Schaap, D.P. (2018). *The police, the public, and the pursuit of trust: a cross-national dynamic study of trust in the police and police trust-building strategies*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Schaap, D.P. & Terpstra, J.B. (2018). *Het turbulente politiebestedel: institutionele verandering en continuïteit (1989-2017)*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Schafer, J.A. (2002). 'I'm not against it in theory...': global and specific community policing attitudes. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 25 (4), 669-686.
- Schafer, J.A., Huebner, B.M. & Bynum, T.S. (2005). Citizen perceptions of police services: race, neighbourhood context, and community policing. *Police Quarterly*, 6 (4), 440-468.

Schanzer, D., Kurzman, C., Toliver, J. & Miller, E. (2016). *The challenge and promise of using community policing strategies to prevent violent extremism: a call for community partnerships with law enforcement to enhance public safety*. Durham, NC: Triangle Center on Terrorism and Homeland Security & Sanford School of Public Policy, Duke University.

Scheider, M.C., Chapman, R., Schapiro, A. (2009). Towards the unification of policing innovations under community policing. *Policing: An International Journal of Policy Strategies & Management*, 32 (4), 694-718.

Scheider, M.C., Rowell, T. & Bezdikian, V. (2003). The impact of citizen perceptions of community policing on fear of crime: findings from twelve cities. *Police Quarterly*, 6 (4), 363-386.

Schneider, C.J. (2016). Police presentational strategies on Twitter in Canada. *Policing and Society*, 26 (2), 129-147.

Schneider, S.R. (1999). Overcoming barriers to communication between police and socially disadvantaged neighbourhoods: a critical theory of community policing. *Crime, Law & Social Change*, 30, 347-377.

Schnelby, S.M. (2008). The influence of community-oriented policing on crime-reporting behavior. *Justice Quarterly*, 25 (2), 223-251.

Schuck, A.M. (2017). Female officers and community policing: examining the connection between gender diversity and organizational change. *Women & Criminal Justice*, 27 (5), 341-362.

Schuilenburg, M.B. (2016). Positieve veiligheid en positieve vrijheid: meningen van wijkbewoners in Rotterdam-Zuid over Buurt Bestuurt. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 6 (3), 53-70.

Schuilenburg, M.B. (2017). 'Buurt bestuurt niet': empirisch onderzoek naar burgerparticipatie in een Rotterdamse achterstandswijk. *Proces*, 96 (1), 19-34.

Schuilenburg, M.B. & Swaaningen, R. van (2013). Veiligheid in een laatmoderne cultuur. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 3 (2), 109-122.

Shearing, C.D. (2008). *The nexus policing project toolkit*. Canberra: The Australian National University.

Sherman, L.W. (1997). *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*. Washington D.C.: U.S. Department of Justice.

Skogan, W.G. (1998a). Community policing in Chicago, in: G. Alpert & A. Piquero (red.). *Community Policing*. Prospect Heights, IL: Waveland, 159-174.

Skogan, W.G. (1998b). Community participation and community policing, in J.P. Brodeur (red.). *How to recognize good policing*. Thousand Oaks: Sage, 88-106.

Skogan, W.G. (red.) (2004a). *Community policing: can it work?* Belmont, CA: Wadsworth.

Skogan, W.G. (2004b). Representing the community in community policing, in: W.G. Skogan (red.). *Community policing: can it work?* Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 57-75.

Skogan, W.G. (2005). Community policing: common impediments to success, in: L. Fridell & M.A. Wycoff (red.). *Community policing: the past, present and future*. Washington D.C.: The Annie E. Casey Foundation and the Police Executive Research Forum, 159-167.

Skogan, W.G. (2006a). The promise of community policing, in: D.L. Weisburd & A.A. Braga (red.). *Police innovation: contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 27-43.

Skogan, W.G. (2006b). *Police and community in Chicago: a tale of three cities*. Oxford: Oxford University Press.

Skogan, W.G. (2006c). Asymmetry in the impact of encounters with police. *Policing and Society*, 16 (2), 99-126.

- Skogan, W.G. & Hartnett, S.M. (1997). *Community policing, Chicago style*. Oxford: Oxford University Press.
- Skogan, W.G., Hartnett, S.M., DuBois, J., Comey, J.T., Kaiser, M. & Lovig, J.H. (1999). *On the beat: police and community problem solving*. Boulder, CO: Westview Press.
- Skogan, W.G., Hartnett, S.M., DuBois, J., Comey, J.T., Kaiser, M. & Lovig, J.H. (2000). *Problem solving in practice: implementing community policing in Chicago*. Washington D.C.: NIJ.
- Skogan, W.G. & Steiner, L. (2004). *Community policing in Chicago, year ten: an evaluation of Chicago's alternative policing strategy*. Chicago, IL: Criminal Justice Information Authority.
- Skogan, W.G., Steiner, L., DuBois, J., Gudell, J.E. & Fafan, A. (2002a). *Taking stock: community policing in Chicago*. Washington D.C.: NIJ.
- Skogan, W.G., Steiner, L., DuBois, J., Gudell, J.E. & Fafan, A. (2002b). *Community policing and 'the new immigrants': Latinos in Chicago*. Washington D.C.: NIJ.
- Skolnick, J.H. & Bayley, D.H. (1988). Theme and variation in community policing. *Crime and Justice*, 10, 1-38.
- Smulders, I., Spooren, W. & Kolthoff, E. (2016). De twitterende wijkagent en het veiligheidsgevoel van de burger. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 15 (4), 20-40.
- SMV (2015). *Een ideaalbeeld van de wijkagent als eerste lijn van de politie van wijk tot wereld*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Veiligheid.
- Snel, G. & Tops, P. (red.). (2011). *Een wereld te winnen... Sociale media en de politie, een eerste verkenning*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Sozer, A.P. & Merlo, A.V. (2013). The impact of community policing on crime rates: does the effect of community policing differ in large and small law enforcement agencies? *Police Practice and Research*, 14 (6), 506-521.
- Spithoven, R. (2017). *Keeping trouble at a safe distance: unravelling the significance of 'the fear of crime'*. Den Haag: Eleven Publishing.
- Spithoven, R. (2020). *Verbonden risico's: maatschappelijke veiligheid in de black box society*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Steden, R. van (2016). Veiligheid in een participatiesamenleving, in: Boutellier, J.C.J., Steden, R. van & Stokkom, B.A.M. van (red.). *Perspectieven op veiligheid: van burgerschap tot veerkracht*. Amsterdam: Vrije Universiteit, 22-36.
- Steden, R. van (2020). Governing through care: a qualitative assessment of team play between police and nurses for people with mental illness. *International Journal of Law and Psychiatry*, 68, 1-9 (101532).
- Steden, R, Caem, B. van & Boutellier, J.C.J. (2011). The "hidden strength" of active citizenship: the involvement of local residents in public safety projects. *Criminology and Criminal Justice*, 11 (5), 433-450.
- Steden, R. van, Miltenburg, E. & Boutellier, J.C.J. (2014). 101 things to do: unravelling and interpreting community policing. *Policing: A Journal of Theory and Practice*, 8 (2), 144-155.
- Steden, R. van, Wood, J.D., Shearing, C.D. & Boutellier, J.C.J. (2016). The many faces of nodal policing: team play and improvisation in Dutch community safety. *Security Journal*, 29 (3), 327-339.
- Stein, R.E. & Griffith, C. (2017). Resident and police perceptions of the neighborhood: implications for community policing. *Criminal Justice Policy Review*, 28 (2), 139-154.
- Stohl, M. (2008). Networks, terrorists and criminals: the implications for community policing. *Crime, Law and Social Change*, 50, 59-72.
- Stokkom, B.A.M. (2005). Zero tolerance in de praktijk: handhaving van de 'kleine norm' door politie of boa's? *Justitiële Verkenningen*, 31 (5), 44-59.

Stokkom, B.A.M. (2007). Symbolen van orde en wanorde: *broken windows policing* en de bestrijding van overlast en buurtverval. Apeldoorn: Commissie Politie en Wetenschap.

Stokkom, B.A.M. (2013). *Frontlijnwerk met potentie: buurtveiligheidsteams in Amsterdam*. Den Haag: Boom-Lemma.

Stokkom, B.A.M., Terpstra, J.B. & Guther Moor, L. (red.) (2010). *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu.

Straver, M.A., Ulrich, R. & Duijneveldt, I. van (2010). *Gebiedsgebonden politie: maatschappelijke integratie en het organiseren van politiewerk*. Apeldoorn: Politieacademie.

Stronks, S. (2015). Community police officers and self-involved conflict: an explorative study on reconciliation with citizens. *Policing: A Journal of Theory and Practice*, 10 (3), 206-221.

Stuart, H. (2015). *Community policing and preventing extremism: lessons from Bradford* (policy paper no. 4). Londen: The Henry Jackson Society/ Centre for the Response to Radicalization and Terrorism.

Structuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (2005). *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*. Utrecht: Commissie Leemhuis-Stout.

Terpstra, J.B. (2008a). *Wijkagenten en hun dagelijks werk*. Apeldoorn: Commissie Politie en Wetenschap.

Terpstra, J.B. (2008b). Police, local government, and citizen participants in local security networks. *Police Practice and Research: An International Journal*, 9 (3), 213-225.

Terpstra, J.B. (2009a). Community policing in practice: ambitions and realization. *Policing: A Journal of Theory and Practice*, 4 (1), 64-72.

Terpstra, J.B. (2009b). Citizen involvement in local security networks. *Security Journal*, 22 (2), 156-159.

Terpstra, J.B. (2010a). *De maatschappelijke opdracht van de politie: over identiteit en kern-elementen van politiewerk*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Terpstra, J.B. (2010b). *Het veiligheidscomplex: ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Terpstra, J.B. (2011a). Two theories on the police – the relevance of Max Weber and Emile Durkheim to the study of the police. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 39, 1-11.

Terpstra, J.B. (2011b). Governance and accountability in community policing. *Crime, Law and Social Change*, 55, 87-104.

Terpstra, J.B. (2012). The warning and advisory task of the police: forging a link between police information and multi-agency partnerships. *Policing: A Journal of Police and Practice*, 6 (1), 67-75.

Terpstra, J.B. (2016). Verhalen van plattelands-politie – constructie van een beroepsidentiteit onder druk. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 15, 61-73.

Terpstra, J.B. (2018). Local policing in a Nationalized Police Force: a study on the local teams of the Netherlands' National Police. *Policing: A Journal of Theory and Practice*, online first.

Terpstra, J.B., Duijneveldt, I. van, Eikenaar, T., Havinga, T. & Stokkom, B.A.M. (2016). *Basisteamen in de Nationale Politie: organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werken*. Apeldoorn: Commissie Politie en Wetenschap.

Terpstra, J.B. & Evers, A. (2019). *Wijkagenten en veranderingen in hun dagelijks werk: verslag van een onderzoek*. Apeldoorn: Commissie Politie en Wetenschap.

Terpstra, J.B., Foekens, P. & Stokkom, B.A.M. van (2015). *Burgemeesters over hun Nationale Politie: een onderzoek naar de opvattingen van burgemeesters over hoe zijn hun rol als gezagsdrager onder het regime van de Nationale Politie kunnen waarmaken*. Den Haag: SMV.

- Terpstra, J.B., Fyfe, N.R. & Salet, R. (2019). The abstract police: a conceptual exploration of unintended changes of police organisations. *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*, 92 (4), 339-359.
- Terpstra, J.B. & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Apeldoorn: Commissie Politie en Wetenschap.
- Terpstra, J.B. & Salet, R. (2019). The contested community police officer: an ongoing conflict between different institutional logics. *International Journal of Police Science & Management*, 21 (4), 244-253.
- Terpstra, J.B. & Salet, R. (2020). *Politie in tijden van Corona: over haar maatschappelijke opdracht in buitengewone omstandigheden*. Den Haag: portefeuille GGP van de Nationale Politie.
- Terpstra, J.B. & Trommel, W.A. (2009). Police, managerialization and presentational strategies. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 32 (1), 128-143.
- Terpstra, J.B. & Vijver, C.D. van der (2005). Het Nederlandse politiebesteding en de druk tot centralisatie. *Tijdschrift voor Criminologie*, 47 (4), 335-344.
- Thacher, D. (2001). Conflicting values in community policing. *Law & Society Review*, 35 (4), 765-798.
- Thurman, Q.C. & McGarrell, E.F. (red.) (2015). *Community policing in a rural setting* (second edition). Londen: Routledge.
- Tilley, N. (2003). Community policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing, in: T. Newnurn (ed.). *Handbook of policing*. Cullompton: Willan Publishing, 311-339.
- Tops, P. & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland: hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Balans.
- Torre, E.J. van der (2011). *Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der, Gieling, M., Dozy, M.C. & Akgül, A. (2011). *Op de agenda: een survey onder wijkagenten*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der, Gieling, M., Holvast, R., Vlek, G.C.K. & Lanza, R. (2015). *De lokale positie van de nationale politie: een eerste verkenning*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J., Tops, P. & Valkenhoef, J.M. van (2018). *Gebiedsgebonden politie: hervorming is broodnodig*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der & Valkenhoef, J.M. van (2017). *De lokale betekenis van basisteams: over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Trottier, D. (2012). Policing social media. *Canadian Sociological Association*, 49 (4), 411-425.
- Tuffin, R. Morris, J. & Poole, A. (2006). *An Evaluation of the Impact of the National Reassurance Policing Programme*. Londen: Home Office.
- Tyler, T.R. (1990). *Why people obey the law*. New Haven: Yale University Press.
- Veer, L. van, Sluis, A. van, Walle, S. van de & Ringeling, A. (2013). *Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen*. Apeldoorn: Commissie Politie en Wetenschap.
- Velde, B. van de, Meijer, A.J. & Homburg, V. (2014). Police message diffusion on Twitter: analysing the reach of social media communications. *Behaviour & Information Technology*, 34 (1), 4-16.
- Veltman, L., Junger, M. & Johannink, R. (2012). Agenten volgen via Twitter bevordert positieve beeldvorming, stimuleert de meldingsbereidheid en verandert de veiligheidsbeleving. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 11 (2), 16-29.
- Versteegh, P., Plas, T. van der & Nieuwstraten, H. (2010). *The best of three worlds: effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots, hot shots en hot groups*. Apeldoorn: Politieacademie.

- Versteegh, P., Plas, T. van der & Nieuwstraten, H. (2012). The best of three worlds: more effective policing by a problem-oriented approach of hot crimes, hot spots, hot shots, and hot groups. *Police Practice and Research*, 14 (1), 66-81.
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30 (6), 1024-1054.
- Vitale, A.S. (2017). *The end of policing*. New York: Verso.
- Vito, G.F., Walsh, W.F. & Kunselman, J. (2005). Community policing: the middle manager's perspective. *Police Quarterly*, 8 (4), 490-511.
- Voogd, J. de (2013). *Nieuwe scheidslijnen op de kaart*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Vries, M.S. de & Zijl, van der A.H. (2001). Quality, trust and authority from the perspective of community policing. *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*, 74, 279-291.
- Waardenburg, L., Sergeeva, A. & Huysman, M. (2020). Predictive policing ontcijferd: een etnografie van het 'CriminaliteitsAnticipatie Systeem' in de praktijk. *Cahiers Politiestudies*, 54, 69-88.
- Waddington, D. (2019). Introduction: the police and social media, in: B. Akhgar, P.S. Bayerl & G. Leventakis. *Social media strategy in policing: from cultural intelligence to community policing*. Cham: Springer, 3-22.
- Wall, D.S. & Williams, M. (2007). Policing diversity in the digital age: maintaining order in virtual communities. *Criminology & Criminal Justice*, 7 (4), 391-415.
- Walsh, J.P. & O'Conner, C. (2018). Social media and policing: a review of recent research. *Sociology Compass*, 13, 1-14 (12648).
- Weine, S., Younis, A. & Polutnik, C. (2017). *Community policing to counter violent extremism: a process evaluation in Los Angeles*. College Park, MD: National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, University of Maryland.
- Weisburd, D.L. (2008). Place-based policing. *Ideas in American Policing*, 9, 1-15.
- Weisburd, D.L., Hinkle, J.C., Braga, A.A. & Wooditch, A. (2015). Understanding the mechanisms underlying broken windows policing: the need for evaluation evidence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 52(4), 589-608.
- Weisburd, D.L. & Telep, C.W. (2014). Hot spots policing: what we know and what we need to know. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 30 (2), 200-220.
- Weisburd, D.L., Telep, C.W., Hinkle, J.C. & Eck, J.E. (2008). *The effects of problem-oriented policing on crime and disorder*. Oslo: Campbell Systematic Reviews.
- Weisburd, D.L., Telep, C.W., Hinkle, J.C. & Eck, J.E. (2010). Is problem-oriented policing effective in reducing crime and disorder? *Criminology & Public Policy*, 9 (1), 139-172.
- Wessels, B. (2007). *Inside the digital revolution: policing and changing communication with the public*. Londen: Routledge.
- Wiebrens, C. (2004). Gebiedsgebonden politiezorg: kennen en gekend worden. *Jusitiële Verkenningen*, 30 (5), 79-92.
- Weitzer, R., Tuch, S.A. & Skogan, W.G. (2008). Police-community relations in a majority-black city. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 45 (4), 398-428.
- Williams, C.B., Fedorowicz, J., Kavanaugh, A., Mentzer, K., Bennett Thatcher, J. & Xu, J. (2018). Leveraging social media to achieve a community policing agenda. *Government Information Quarterly*, 35, 210-222.
- Williams, M.L., Burnap, P. & Sloan, L. (2017). Crime sensing with Big Data: the affordances and limitations of using open-source communications to estimate crime patterns. *British Journal of Criminology*, 57 (2), 320-340.

- Williams, M.L., Edwards, A., Housley, W., Burnap, P., Rana, O., Avis, N., Morgan, J. & Sloan, L. (2013). Policing cyber-neighbourhoods: tension monitoring and social media networks. *Policing and Society*, 23 (4), 461-481.
- Willamson, T., Ashby, D.I. & Webber, R. (2006). Classifying neighbourhoods for reassurance policing. *Policing and Society*, 16 (2), 189-218.
- Willis, J.J., Weisburd, D. & Mastrofski, S.D. (2003). *Compstat in practice: an in-depth analysis of three cities*. Washington D.C.: Police Foundation.
- Worrall, J.L. & Kovandzic, T.V. (2007). COPS grants and crime revisited. *Criminology*, 45 (1), 159-190.
- Xu, Y., Fiedler, M.L. & Flaming, K.H. (2005). Discovering the impact of community policing: the broken window thesis, collective efficacy, and citizens judgement. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 42 (2), 147-186.
- Yarwood, R. (2010). An exclusive countryside? Crime control, social exclusion and community policing in two English villages. *Policing and Society*, 20 (1), 61-78.
- Yates, D.L. & Pillai, V.K. (1996). Attitudes toward community policing: a causal analysis. *The Social Science Journal*, 33 (2), 193-209.
- Zhao, J., He, N. & Lovrich, N.P. (2003). Community policing: did it change the basic functions of policing in the 1990s? A national follow-up study. *Justice Quarterly*, 20 (4), 697-724.
- Zhao, J., Lovrich, N.P. & Robinson, T.H. (2001). Community policing: is it changing the basic functions of policing? Findings from a longitudinal study of 200+ municipal police agencies. *Journal of Criminal Justice*, 29, 365-377.
- Zhao, J., Lovrich, N.P. & Thurman, Q. (1999). The status of community policing in American cities: facilitators and impediments revisited. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 22 (1), 74-92.
- Zhao, J., Scheider, M.C. & Thurman, Q. (2002). Future community policing to reduce crime: have cops grants made a difference? *Criminology and Public Policy*, 2(1), 7-32.
- Zoomer, O. (2006). *De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg*. Apeldoorn: Commissie Politie en Wetenschap.
- Zoomer, O., Geurts, P. & Vijver, C.D. van der (2002). *De gebiedsgebonden politiezorg als uitdaging*. Enschede: IPIT.
- Zoutendijk, J. & Schram, K. (2020). Is digitale buurtpreventie een goed instrument voor burgeropsporing? *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19 (2/3), 109-122.

Dankwoord

Een omvangrijke literatuurstudie schrijf je niet alleen. We werkten aan de universiteit samen in een fijn team dat relevante publicaties opzocht, selecteerde, samenvatte en ordende ten behoeve van dit boek. Dat ging niet zonder de kritische, doch rechtvaardige, begeleiding van Marta Dozy en Barbara van Caem. Veel dank voor jullie waardevolle commentaar op onze eerdere teksten. Ook gaat onze bijzondere dank uit naar Renze Salet, Jérôme Lam, Wouter Stol en Hans de Vries. Zij vormden tegen het eind van het onderzoekstraject een leescommissie die waardevolle suggesties en aanvullingen gaf. Dat heeft geholpen in het verder versterken van onze studie.

Over de auteurs

Ronald van Steden is universitair hoofddocent aan de afdeling Bestuurswetenschappen & Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam en senior onderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving.

Rosanne Anholt is universitair docent aan de afdeling Bestuurswetenschappen & Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Rein Koetsier is docent en junioronderzoeker bij dezelfde afdeling.

