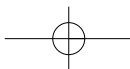
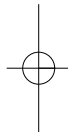
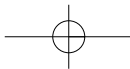


## Wijkagenten en hun dagelijks werk



# Wijkagenten en hun dagelijks werk

*Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*

Jan Terpstra

In opdracht van:  
Programma Politie en Wetenschap

Foto omslag: Luuk van der Lee/Hollandse Hoogte

Ontwerp + omslag:  
Vantilt-producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 308 8  
NUR: 600, 824

Realisatie:  
Reed Business, Den Haag

© 2008, Politie en Wetenschap, Apeldoorn

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

## Voorwoord

Het gebiedsgebonden politiewerk (in de internationale literatuur bekend onder de naam *community policing*) is zonder twijfel één van de belangrijkste vernieuwingen binnen de politie van de afgelopen 25 jaar. Met de nadruk op nabijheid, benaderbaarheid en aanspreekbaarheid, de brede oriëntatie op problemen in wijk of buurt, de aandacht voor preventie, het uitgangspunt van samenwerking met andere instanties in de aanpak van veiligheidsproblemen en de poging daar ook burgers bij te betrekken, kan het worden beschouwd als een ambitieuze poging tot vermaatschappelijking van de politie. Gebiedsgebonden politiewerk is tegelijk een manier om de politie als organisatie minder bureaucratisch te maken, haar professioneel gehalte te verhogen, de politie meer open te laten staan voor de wensen en behoeften van burgers en de verkokering in de aanpak van onveiligheid te doorbreken (Mastrofski, 1998). Juist in probleemwijken werd en wordt het gebiedsgebonden politiewerk beschouwd als belangrijke voorwaarde om het gezag van overheid en politie en het vertrouwen van burgers daarin terug te winnen.

De laatste jaren is het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland in een ambivalente positie terechtgekomen. Terwijl enerzijds de regering heeft aangekondigd het aantal wijkagenten in probleemwijken de komende periode drastisch uit te breiden, neemt anderzijds de kritiek op dit onderdeel van het politiewerk (die onderhuids altijd aanwezig is geweest) toe. Wijkagenten zouden te 'soft' zijn, zich onttrekken aan de 'kerntaken' van de politie en te veel vrije ruimte hebben. Sommigen pleiten dan ook voor minder aandacht voor het gebiedswerk of voor een radicale ombuiging daarvan. Populaire beelden over 'fout' en 'goed' (of zoals het op dit terrein vaak heet 'oud' en 'nieuw') overheersen het debat over de wijk- en buurtpolitie. Waarop die beelden gebaseerd zijn, is echter lang niet altijd duidelijk. Probleem daarbij is vooral dat, ook in de internationale literatuur, onvoldoende zicht bestaat op wat wijkagenten in hun werk feitelijk doen en welke factoren daarbij een rol spelen.

Dit onderzoek wil in deze lacune voorzien. Het is daarmee een breuk met de neiging over het gebiedsgebonden werk vooral in (politie)ideologische zin te praten. De veelal normatieve invalshoek wordt hier opgeschort en er wordt

aandacht gevraagd voor een empirische benadering. Toch wil dit boek tegelijk een bijdrage leveren aan het debat over en de verdere ontwikkeling van deze vorm van politiewerk.

Dit boek laat, op basis van uitgebreid onderzoek, zien dat in de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk een grote diversiteit bestaat. Duidelijk wordt dat op vele punten de ambities en verwachtingen over het gebiedsgebonden politiewerk in de praktijk van dat werk slechts gedeeltelijk worden verwezenlijkt. In die zin zal dit boek sommigen mogelijk teleurstellen. Tegelijk laat dit boek zien dat de betrokkenheid van wijkagenten bij hun werk en bij de problemen van 'hun' wijkbewoners vaak groot is. Het boek rondt af met suggesties en voorstellen voor maatregelen om het gebiedswerk de komende jaren verder te ontwikkelen en daarmee meer aan de hoge verwachtingen daarover tegemoet te komen.

Het onderzoek waarvan hier verslag wordt gedaan, is (naast interviews met politiemensen) vooral gebaseerd op observaties van het dagelijks werk van wijkagenten. Gedurende telkens een periode van ongeveer een maand is met de diensten van zes wijkagenten meegelopen. Het ging daarbij om wijkagenten werkzaam in verschillende korpsen en op verschillende typen locaties (waaronder dorpen, middelgrote steden en grote stadswijken).

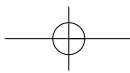
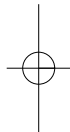
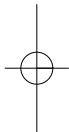
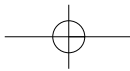
Afspraken bij de start van het onderzoek met de betreffende politieorganisaties gemaakt, verhinderen dat de namen van deze zes wijkagenten hier worden genoemd. Ik wil hen toch danken voor de gelegenheid en de tijd die zij hebben geboden om met hen mee te lopen en dagenlang van dichtbij te zien hoe zij hun werk doen. Hun vriendschap en openheid waren groot. Ik heb veel van hen geleerd. Ook al kan ik hun namen hier niet noemen, dit boek is aan hen opgedragen. Ik hoop dat zij voldoende (h)erkenning vinden in dit onderzoeksverslag, ook al zullen zij het op sommige punten met deze lezing wellicht niet helemaal eens zijn.

Dit onderzoek werd gestart op het (voormalige) Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken (IPIT) van de Universiteit Twente. Per 1 oktober 2006 ging ik werken op het Criminologisch Instituut van de Radboud Universiteit te Nijmegen. Op dat moment moest een belangrijk deel van het veldwerk van dit onderzoek nog plaatsvinden. In onderling overleg is besloten dit onderzoek mee te nemen naar Nijmegen en het daar af te ronden. Dit boek is dan ook geschreven in de tijd van de Radboud Universiteit.

Dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de hulp en steun van velen in het veld en daarbuiten. Politie & Wetenschap heeft een deel van de kosten gemoeid met de uitvoering van dit onderzoek op zich genomen. Ik wil de medewerkers hiervan dankzeggen voor het getoonde geduld en het vertrouwen in de goede afloop ervan. Aan het eind van dit onderzoek is een eerdere versie van dit boek gelezen en van commentaar voorzien door leden van een leescommissie: C. Bangma (politie Flevoland), P. Kortekaas (politie Amsterdam-Amstelland), P. van Os (Politieacademie), K. de Rooij (Politie & Wetenschap), C.D. van der Vijver (Universiteit Twente) en F. Vlek (Politie & Wetenschap). Vooral de slotbeschouwing is door hen becommentarieerd en daardoor aanzienlijk verbeterd. Twee van mijn naaste collega's in Nijmegen, Bas van Stokkom en Mirjam Krommendijk, hebben een eerdere versie van dit boek gedetailleerd doorgelezen en van commentaar en kanttekeningen voorzien. Ik dank hen hiervoor. Ik hoop in de naaste toekomst rond uiteenlopende onderzoeken en projecten nog vaak met hen te kunnen samenwerken en daarbij iets te kunnen terugdoen.

Tot slot: in de ogen van sommige politiemensen (wellicht soms ook van wijkagenten) is dit mogelijk het zoveelste dikke boek met 'boekenwijsheid' over de politie van iemand die zelf niet in die praktijk staat. Ik hoop dat na lezing dit beeld wordt bijgesteld en dat dit boek ook in hun ogen recht doet aan de complexe en veranderlijke werkelijkheid van het werk van wijkagenten. Tegelijk hoop ik dat ik met dit boek kan bijdragen aan de ontwikkeling van politiewerk op het niveau van wijk en buurt.

Nijmegen,  
juni 2008





# Inhoud

	Voorwoord	5
1	Gebiedsgebonden politiewerk, een inleiding	13
1.1	Ontwikkelingen gebiedsgebonden politiewerk	15
1.2	Achtergronden gebiedsgebonden politie	18
1.3	Gebiedsgebonden politie: naar een omschrijving	22
1.4	Gebiedsgebonden politie onder druk?	27
1.5	Gebiedsgebonden politie in onderzoek	29
1.6	Slot	37
2	Vraagstelling en opzet onderzoek	39
2.1	Vraagstelling	40
2.2	Uitgangspunten onderzoeksopzet	44
2.3	Opzet en methoden onderzoek	45
2.4	Selectie geïnterviewden en onderzoekslocaties	48
2.5	Uitvoering observaties	50
3	Drie korpsen, zes locaties, zes bureaus	55
3.1	Drie korpsen en hun beleid	56
3.2	Directe werkomgeving: het bureau	57
3.3	Werkgebied: buurt en wijk	62
3.4	Achtergronden van de wijkagenten	66
3.5	Slot	69
4	Het werk van de wijkagent: een eerste kennismaking	71
4.1	Activiteiten van wijkagenten	71
4.2	Accenten in uitgevoerde activiteiten	84
4.3	Slot	90

5	<b>De aanpak van problemen in de wijk: zes voorbeelden</b>	<b>91</b>
5.1	Wesley, de zorgen van een vader en de gesprekken van een wijkagent	92
5.2	Mike, terug in het dorp, drie flessen wijn en een overval	94
5.3	Familiekoppel bij vermissingszaak	96
5.4	Overlast voetbalpleintje en parkeerterrein	98
5.5	Overlast en criminaliteit van jeugdgroepen	100
5.6	'Bolwerksingel op springen'	102
5.7	Slot	103
6	<b>Sturing en regie bij het gebiedsgebonden politiewerk</b>	<b>107</b>
6.1	Sturing van wijkagenten	109
6.2	Professionaliteit en waardering van sturing van wijkagenten	114
6.3	Bedrijfsmatige sturing en gebiedsgebonden politie	118
6.4	Sturing door wijkagenten	127
6.5	Factoren en achtergronden bij sturing door wijkagenten	135
6.6	Slot	141
7	<b>Gebiedsgebonden politiewerk en nabijheid tot burgers</b>	<b>143</b>
7.1	'Kennen en gekend worden'	144
7.2	Functies en doelen	150
7.3	Vertrouwen	155
7.4	Strategieën	160
7.5	Afstand en nabijheid: spanningen en dilemma's	166
7.6	Informatie over de buurt	171
7.7	Slot	184
8	<b>Problemen en probleemoriëntaties in het gebiedsgebonden politiewerk</b>	<b>187</b>
8.1	Problemen van burgers en buurt	189
8.2	Achtergronden en verschillen in probleemoriëntaties	216
8.3	Diversiteit en eenheid in problemen	220

9	<b>Preventie in het gebiedsgebonden politiewerk</b>	225
9.1	Preventie en repressie	226
9.2	Verschillen in nadruk op repressie	230
9.3	Strategieën van preventie	235
9.4	Slot	244
10	<b>Samenwerking en gebiedsgebonden politiewerk</b>	245
10.1	Netwerken in lokale veiligheidszorg en gebiedsgebonden politiewerk	245
10.2	Verschillen in betrokkenheid van wijkagenten	246
10.3	Functies, problemen en spanningen	248
10.4	Samenwerking, kerntaken en 'wegzetten'	255
10.5	Slot: de opmerkelijke hardnekkigheid van regie als politietaak	257
11	<b>Betrokkenheid van burgers en gebiedsgebonden politiewerk</b>	259
11.1	Vormen van burgerbetrokkenheid; burgers als informatiebron	259
11.2	Wijkagent, burgers en zelfredzaamheid	261
11.3	Ervaringen met zelfredzaamheid	266
11.4	Burgers die meepraten	271
11.5	Spanningen en tegenstellingen rond burgers die meepraten	274
11.6	Slot	281
12	<b>Gebiedsgebonden werk en de toepassing van andere politiemodellen – probleemgerichtheid, wanorde en geruststelling –</b>	283
12.1	Probleemgericht werken	284
12.2	Politie en de bestrijding van wanorde	293
12.3	Politie en geruststelling van burgers	299
12.4	Slot	304
13	<b>Autonomie, betrokkenheid en verschillen in werkstijlen</b>	305
13.1	Nogmaals: gebiedsgebonden politie en autonomie in het werk	306
13.2	Autonomie I: oneindige vraag en beperkte middelen	308
13.3	Autonomie II: toepassing van regels	311
13.4	Autonomie III: wijkwerk als morele opgave	315

13.5	Werkstijlen in het gebiedsgebonden politiewerk	323
13.6	Betrokkenheid in het gebiedsgebonden politiewerk	334
13.7	Slot: achtergronden van verschillen in werkstijlen	341

## 14 Slotbeschouwing 343

14.1	Gebiedsgebonden politiewerk: ambities en praktijk	346
14.2	Factoren en omstandigheden	354
14.3	Diversiteit in het gebiedsgebonden politiewerk	360
14.4	Naar een verdere ontwikkeling van gebiedsgebonden politie	361
14.5	Slot: gebiedsgebonden politie en nieuwe vragen	371

Literatuur	375
Bijlage	387

## Gebiedsgebonden politiewerk, een inleiding

Gebiedsgebonden politiewerk of *community policing*, zoals het internationaal bekendstaat, heeft gedurende de laatste twee decennia in Nederland en in vele andere Westerse landen binnen en buiten de politie een grote populariteit verworven (Brogden en Nijhar, 2005). In Nederland heeft binnen alle regionale politiekorpsen het gebiedsgebonden politiewerk zich sinds de jaren negentig ontwikkeld tot een centraal onderdeel van de organisatie en werkwijze (Zoomer, Geurts en Van Heel, 2000; Zoomer, Geurts en Van der Vijver, 2002). De institutionalisering van het gebiedsgebonden politiewerk heeft ertoe geleid dat dit concept wel is omschreven als een nieuw en inmiddels dominant 'politieparadigma' (Oliver en Bartgis, 1998) of zelfs als een 'revolutie' in het politiewerk (Rohe, 1999). De dominantie van dit concept blijkt bijvoorbeeld uit de opvatting van vooraanstaande politieonderzoekers als Bayley en Shearing (1996: 604) dat de nieuwe vragen en ontwikkelingen waar de politie in de westerse wereld voor is komen te staan slechts zijn te beantwoorden met 'community policing' als 'the organizing paradigm of public policing'.

Tegelijk echter gaat het hier om een concept en ontwikkeling die telkens vragen en discussiepunten met zich hebben meegebracht. Sceptici hebben het gebiedsgebonden politiewerk wel omschreven als een 'nieuwe orthodoxie' of zelfs een 'mantra' voor de politie (Tilley, 2003: 314). Telkens terugkerend is de vraag in hoeverre *community policing* met de soms grote idealen en hoge ambities slechts een populaire en hardnekkige retoriek is of (ook) een feitelijk bestaande praktijk (Klockars, 1988). Kritiek op het gebiedsgebonden politiewerk is er vanaf het begin ook geweest. Zo is wel als argument naar voren gebracht dat het gebiedsgebonden politiewerk te veel zou afleiden van wat men zag als de kernfuncties van de politie (vgl. Van der Vijver, Meershoek en Slobbe, 2001; Van der Torre, et al., 2007).

Recent is Mastrofski (2006) op basis van een overzicht van onderzoek op dit terrein tot de stelling gekomen dat aanhangers van *community policing* weliswaar veel hebben beloofd, maar dat in zijn ogen na enkele decennia de conclusie onvermijdelijk is dat diegenen die op zoek zijn naar bewijs voor een 'stille revolutie' of 'paradigmawisseling' in het politiewerk onder invloed van

het gebiedsgebonden politiewerk niet anders dan teleurgesteld kunnen zijn. Ook in Nederland lijkt het dat het gebiedsgebonden politiewerk, ondanks de succesvolle institutionalisering die het doormaakte, de afgelopen jaren enigszins onder druk is komen te staan (Terpstra, 2004; Boin, Van der Torre en 't Hart, 2003; Van der Torre, et al., 2007).

Aan al deze discussies en thema's gaat echter één belangrijke vraag vooraf. Het gaat hier om de vraag wat politiemensen in de alledaagse praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk feitelijk doen, welke activiteiten zij uitvoeren, welke verschillen er bestaan in de invulling die zij geven aan hun werk en welke werkstijlen daarbij zijn te onderscheiden. Opmerkelijk is dat er (zeker internationaal) veel is gepubliceerd over het gebiedsgebonden politiewerk, dat er een groot aantal onderzoeken naar heeft plaatsgevonden, maar dat voor de beantwoording van juist deze vragen relatief weinig informatie beschikbaar is, zeker wat betreft de situatie in Nederland. Daarom zal op deze vragen in de volgende hoofdstukken worden ingegaan. Dit gebeurt op basis van een empirisch onderzoek waarbij gebiedsgebonden politiemensen niet alleen zijn geïnterviewd over hun werk, maar er bovendien met een aantal van hen, onder uiteenlopende omstandigheden, gedurende enige tijd is meegelopen tijdens hun diensten om zo hun dagelijks werk te observeren.

Het gebrek aan zicht op het feitelijke werk van gebiedsgebonden politiefunctionarissen wordt in Nederland mede versterkt door de grote verscheidenheid in de wijze waarop dit werk regionaal (en lokaal) is ingevuld en georganiseerd (Zoomer, Geurts en Van Heel, 2000). Deze verscheidenheid komt ook tot uiting in de terminologie die wordt gebruikt voor dit onderdeel van het politiewerk. Een korte inventarisatie maakte duidelijk dat in Nederland uiteenlopende termen worden gehanteerd bij de regionale politiekorpsen ter aanduiding van deze functie, zoals: wijkagent, buurtagent, buurtbrigadier, gebiedsmentor, gebiedsagent, buurtregisseur, netwerker, netwerkinspecteur en gebiedsgebonden functionaris (ook wel GPF'er). Deze termen hebben niet altijd precies dezelfde betekenis. Soms wordt een bepaalde terminologie zelfs gehanteerd om het onderscheid met vergelijkbare functies bij andere korpsen te accentueren of het verschil met een werkwijze uit het nabije verleden te benadrukken.

Toch gaat het bij al deze verschillende benamingen in grote lijnen telkens om een overeenkomstige gebiedsgebonden politiefunctie. Daarom wordt in het volgende voor de leesbaarheid één term gehanteerd, namelijk 'wijkagent'.

Deze term is de eenvoudigste, geeft goed weer wat de functie inhoudt, komt (zo blijkt uit de genoemde inventarisatie) het meest voor en is vermoedelijk voor veel burgers de herkenbaarste. Daarnaast wordt in de volgende hoofdstukken ook gesproken van ‘gebiedsgebonden politiewerk’ als aanduiding van de werksoort. Deze term lijkt met het verschijnen van het Referentiekader Gebiedsgebonden politie in 2006 enigszins een geautoriseerde status te hebben gekregen ter aanduiding van dit werk (Politieacademie, 2006).<sup>1</sup>

Alvorens in te gaan op de opzet en vraagstelling van dit onderzoek onder wijkagenten, wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de ontwikkelingen van het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland (§1.1) en enkele achtergronden daarvan (§1.2). Daarna komt de vraag naar de omschrijving van dit concept aan bod (§1.3). Vervolgens wordt kort ingegaan op de meer recente discussie over de betekenis van het gebiedsgebonden politiewerk (§1.4), waarna enige uitkomsten worden beschreven van eerder onderzoek naar het gebiedsgebonden politiewerk, onder meer in de Verenigde Staten (§1.5).

## 1.1 Ontwikkelingen gebiedsgebonden politiewerk

Het gebiedsgebonden werk bij de Nederlandse politie heeft over de afgelopen ruim drie decennia belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in drie fasen (zie ook Zoomer, Geurts en Van der Vijver, 2002; Stol, et al., 2004).

In de periode na de Tweede Wereldoorlog, tot ver in de jaren zestig, had de politie het karakter van een strak georganiseerde bureaucratische organisatie die zich, soms op een tamelijk rigide wijze, vooral concentreerde op wetshandhaving. Onder druk van snelle maatschappelijke veranderingen, tot uiting komend in onder meer protestbewegingen en een verlies van gezag, groeide bij de politie vanaf begin jaren zeventig de behoefte aan zowel verdere professionalisering van het werk als aan herstel van de relatie met de maatschappelijke omgeving. Dit leidde er mede toe dat in deze jaren bij veel gemeentelijke politiekorpsen in Nederland wijkagenten werden aangesteld. Deze maakten deel uit van het zogenoemde drielagenmodel, dat als uitgangspunt ging die-

---

<sup>1</sup> In dit Referentiekader wordt overigens ter aanduiding van de dit type politiefunctaris ook gesproken van ‘wijkagent’ (Politieacademie, 2006: 27).

nen voor de organisatie van de basispolitiezorg. Naast de zogenaamde assistentiesurveillance (vooral rondrijden in een surveillanceauto en reageren op meldingen) en de preventieve surveillance (meer gericht op bepaalde problemen) werden wijkagenten gezien als primair verantwoordelijk voor de contacten met burgers in hun wijk. Daarnaast moesten zij zich richten op de aanpak van overlast, conflicten en andere (sociale) problemen in hun wijk en werden zij beschouwd als diegenen die informatie uit hun wijk zouden moeten doorgeven aan andere onderdelen van het politiekorps. De veronderstelling was dat daarmee de wijkagenten de basis zouden moeten vormen van hun organisatie.

Eind jaren zeventig van de vorige eeuw werd duidelijk dat de functie van wijkagent zoals die op dat moment bestond, niet aan de verwachtingen voldeed. Hoewel wijkagenten in de regel wel beschikten over goede contacten met de burgers van hun wijk, was de klacht dat zij binnen hun eigen organisatie vaak een nogal geïsoleerde positie innamen. In de ogen van andere politiemensen hadden zij vaak een te 'softe' opstelling. De gedachte dat de wijkagenten de 'grondlaag' van hun organisatie zouden vormen, werd dan ook niet gerealiseerd. Nieuwe opvattingen over de invulling van het gebiedsgebonden politiewerk kwamen in deze jaren op. Deze werden sterk beïnvloed door het rapport *Politie in Verandering* uit 1977. Hierin werd onder meer voorgesteld binnen de politie te komen tot decentralisatie, horizontalisering en spreiding van verantwoordelijkheden. Daarbij werd groot belang toegekend aan een generale taakstelling en aan een betere integratie van de politie in de samenleving (zie uitvoeriger Cachet, Van der Torre en Van Natijne, 1998). Verondersteld werd dat op deze wijze de legitimiteit van de politie zou kunnen worden teruggewonnen. Op basis hiervan verdwenen in de jaren tachtig de traditionele wijkagenten en kwamen bij veel korpsen *wijkteams* met een brede basispolitietak. De invoering van deze wijkteams hield in dat de meest voorkomende werkzaamheden van de politie ten behoeve van een bepaald gebied binnen dit team zouden moeten plaatsvinden.

In de loop van de jaren negentig ontstond een derde fase in de ontwikkeling van het gebiedsgebonden werk binnen de politie. Er werd in deze jaren geconstateerd dat medewerkers van de wijkteams vaak onvoldoende persoonlijk bekend waren bij bewoners van de wijk. Tegelijk deden zich intern coördinatieproblemen voor tussen de wijkteams en andere onderdelen van de politieorganisatie. Ook werd duidelijk dat voor veel politiemensen in de teams de brede taakstelling te veel was gevraagd. Op grond hiervan werd in de loop van de jaren negentig het concept geïntroduceerd van (wat meestal wordt ge-



noemd) gebiedsgebonden politiewerk. Ook hier werken politiemensen in kleine gebieden. Zij proberen te komen tot een proactieve benadering, samen met burgers en andere instanties. In tegenstelling tot bij de wijkteams is geen sprake van een brede taakstelling, maar kent de organisatie meer taakdifferentiatie. Daarbij wordt in veel gevallen verondersteld dat de wijkagenten (bij de aanpak van problemen in hun wijk) de regie hebben over het politiewerk. Tegelijk moeten zij goed op de hoogte zijn van de problemen in hun wijk, bekend zijn bij bewoners, contacten onderhouden met andere instanties en daarmee samenwerken bij de aanpak van problemen. Midden jaren negentig werden als kernbegrippen in dit gebiedsgebonden politiewerk beschouwd: kleinschalig, probleemgericht, verbetering van leefbaarheid en veiligheid, 'kennen en gekend worden', netwerken, partnerships en coalities (Beumer, Kavelaars en Kruissink, 1997).

Deze ontwikkeling werd mede beïnvloed door het beleid in de tweede helft van de jaren tachtig gericht op bestuurlijke preventie van kleine (of veelvoorkomende) criminaliteit. Daarmee kreeg niet alleen criminaliteitspreventie meer aandacht, maar gingen andere partijen zich ook meer met maatschappelijke veiligheid bezighouden, vaak op buurt- en wijkniveau. Juist op dat niveau werd een actievere en maatschappelijk meer betrokken rol van de politie verwacht, tot uiting komend in samenwerkingsrelaties met andere partijen. Deze ontwikkeling krijgt in de jaren negentig een vervolg in het lokaal veiligheidsbeleid. In de praktische uitwerking daarvan, zoals samenwerkingsverbanden tussen uiteenlopende instanties op buurt- en wijkniveau, hebben wijkagenten vaak een centrale positie (Terpstra en Kouwenhoven, 2004).

Opmerkelijk is dat de ontwikkeling die in Nederland de afgelopen decennia heeft geleid tot de institutionalisering van het gebiedsgebonden politiewerk niet op zich staat. Ook in veel andere landen zijn in deze periode bij de politie vergelijkbare werkwijzen en oriëntaties ontstaan.<sup>2</sup> Deels duidt dit erop dat omstandigheden die tot gebiedsgebonden politie aanleiding gaven, vermoedelijk overeenkwamen. Tegelijk lijkt hier ook sprake van processen van *policy transfer* (Newburn en Sparks, 2004) en van imitatie, waarbij vooral de ervaringen en modellen van *community policing* zoals ontwikkeld in de Verenigde Staten als voorbeeld dienden (zie Brogden en Nijhar, 2005).

---

2 Zie voor een overzicht van de ontwikkelingen in bijvoorbeeld de Verenigde Staten onder meer: Greene (2000) en Skogan en Hartnett (1997).

## 1.2 Achtergronden gebiedsgebonden politie

Het gebiedsgebonden politiewerk moet worden begrepen tegen de achtergrond van de crisis van, wat wel wordt genoemd, het ‘standaardmodel van politiewerk’. Net zoals andere belangrijke vernieuwingsconcepten in het politiewerk van de afgelopen twee decennia, waaronder probleemgerichte politie (Goldstein, 1977), *focussed policing*, informatiegestuurde politie of *broken-windows policing* (Wilson en Kelling, 1982), is ook het gebiedsgerichte politiewerk een poging een antwoord te geven op de problemen en beperkingen die politiewerk volgens het standaardmodel met zich meebrengt (Community Policing Consortium, 1994; Weisburd en Eck, 2004; Tilley, 2003; Moore, 1992; Xu, Fiedler en Flaming, 2005; Weisburd en Braga, 2006).

Dit standaardmodel van politiewerk kwam vanaf begin jaren zeventig internationaal onder druk te staan omdat duidelijk werd dat de methoden, strategieën en organisatievormen waar de politie ‘standaard’ gebruik van maakte en die vaak als kenmerkend voor het politiewerk werden beschouwd, nauwelijks effectief waren. Tal van onderzoeken toonden aan dat methoden en strategieën, zoals preventieve surveillance per auto, een systeem gebaseerd op korte reactietijden op meldingen, routinematig opgezette en uitgevoerde opsporingsonderzoeken en algemene vormen van toezicht, vaak nauwelijks bijdroegen aan de beoogde (preventieve) effecten op de criminaliteit en onveiligheid (zie onder meer Bayley, 1998; Skogan en Frydl, 2004; Weisburd en Eck, 2004; Weisburd en Braga, 2006). Mede hierdoor verloor de politie in meerdere westerse landen in deze periode aan geloofwaardigheid en legitimiteit. Gemeenschappelijk in de vervolgens op gang komende vernieuwingsstrategieën uit de jaren tachtig en negentig is dat ‘meer van hetzelfde blauw’ niet meer als dé oplossing wordt gezien voor deze problemen bij de politie. Nieuwe concepten en opvattingen over taken en werkzaamheden van de politie, over de organisatie van de politie en over haar positie in de samenleving komen daarmee op (zie bijvoorbeeld Bayley, 1994; Weisburd en Braga, 2006).

Bij de crisis van het standaardmodel van de politie die zich internationaal voordoet, spelen behalve de grenzen waar de politie met haar tot dat moment gehanteerde werkwijzen en organisatievormen tegenaan liep, ook maatschappelijke veranderingen vanaf ongeveer de jaren zeventig een belangrijke rol. Het gebiedsgebonden politiewerk kan dan ook evenzeer worden beschouwd als poging een antwoord te vinden voor de problemen die de laatmoderne samenleving voor de politie opwerpt (Terpstra, 2004). In de afgelopen de-

cennia stellen burgers steeds hogere eisen aan veiligheid en bescherming, en is onder invloed van een groeiende sociale reflexiviteit (Giddens, 1991) de mondigheid van burgers toegenomen. Verwacht wordt dat overheid en politie meer rekening houden met de wensen en behoeften van burgers. Onder invloed daarvan heeft het eens vanzelfsprekende gezag van de politie aan kracht verloren (Gunther Moor en Van der Vijver, 2000). Tegelijkertijd zijn onder invloed van een groeiende mobiliteit, vooral in de steden, informele vormen van sociale controle en toezicht verminderd, en daarmee de mogelijkheden voor de politie om hierop voort te bouwen. Onzekerheid van laatmoderne burgers vertaalt zich bovendien vaak in de behoefte juist in hun directe (woon)omgeving (symbolen van) veiligheid, zekerheden en vertrouwen in stand te houden (Girling, Loader en Sparks, 2000). Gebiedsgebonden politie in Nederland is niet zozeer een nostalgische poging een traditionele gemeenschap uit het verleden in stand te houden, zoals in buitenlandse literatuur wel is verondersteld (Crawford, 2004: 81; Rose, 1999). Het lijkt eerder een strategie om op een niveau waar behoeften van burgers zich uiten en problemen zich voordoen, tegemoet te komen aan het verlies aan gezag en informele sociale controle. Ook lijkt daarmee te worden voldaan aan een deel symbolische behoefte aan politie en veiligheidszorg. Tot slot past het gebiedsgebonden politiewerk in een meer algemene ontwikkeling waarin de overheid minder wordt beschouwd als de partij die het monopolie heeft op probleemdefinities en -oplossingen en daarom moet samenwerken met andere partijen en burgers (Ford en Morash, 2002; Newman, 2001).

De hier genoemde problemen en ontwikkelingen doen zich vooral voor op locaties met concentraties van maatschappelijke achterstand. In dergelijke buurten zijn de afstand en het wantrouwen tot overheid en politie soms groot (Wilson, 1987; Terpstra, 1996; Wacquant, 1995). In de Verenigde Staten bijvoorbeeld is het gebiedsgebonden politiewerk dan ook mede opgekomen als poging de relatie tussen politie en leden van minderheidsgroeperingen in een achterstandspositie te verbeteren (Skogan en Hartnett, 1997: 9-10 en 110-160).

Het gebiedsgebonden politiewerk als vernieuwingsstrategie is een antwoord op een aantal specifieke elementen uit de gevestigde politietradities, die met het falen van het standaardmodel onder kritiek kwamen te liggen. Het gaat hierbij om (al dan niet geëxpliciteerde) uitgangspunten, praktijken, routines en organisatievormen die de standaardwijze van werken van de moderne politie lang hebben gekenmerkt. In het gebiedsgebonden politiewerk wordt aan al deze punten vaak een diametraal daar tegenover staande invulling gegeven.

Dat het gebiedsgebonden politiewerk zich juist op deze punten wil onderscheiden, weerspiegelt de onderliggende visie op de kernproblemen in het standaardmodel. Daarom wordt hier kort op de belangrijkste elementen ervan ingegaan (vgl. Tilley, 2003; Bayley, 1994).

- Ten eerste gaat het om de meestal impliciete gedachte binnen het standaardmodel dat de politie haar werk grotendeels zelfstandig kan doen, onafhankelijk van andere instanties en organisaties buiten de politionele en strafrechtelijke keten. In het gebiedsgebonden politiewerk daarentegen wordt veel aandacht gegeven aan de noodzaak van samenwerking en *partnerships*.
- Het gebiedsgebonden politiewerk verzet zich tegen de notie dat de politie slechts (op afstand) te maken heeft met passieve burgers, vooral in hun hoedanigheid van melder, verdachte of slachtoffer. In het gebiedsgebonden werken wordt er vanuit gegaan dat in de aanpak van veiligheidsproblemen actieve betrokkenheid en vertrouwen van burgers noodzakelijk zijn. Er wordt daarom geprobeerd de relaties met burgers te herstellen en hun vertrouwen terug te winnen. Dat is deels ingegeven door de noodzaak de informatiepositie van de politie te versterken en de effectiviteit van politietoediening te vergroten. Deels gaat het om de noodzaak voor de politie om voor burgers nabij, zichtbaar en aanspreekbaar te zijn.
- Het gebiedsgebonden politiewerk neemt afstand van de veronderstelling dat politiewerk kan volstaan met reactief optreden en dat de kern van het politiewerk zou bestaan uit het reageren op (vaak op zich staande en losse) incidenten. In het gebiedsgebonden politiewerk wordt preventie daarom als belangrijke taak beschouwd.
- Het gebiedsgebonden politiewerk probeert los te komen van de gedachte dat ook in het politiewerk *'one size fits for all'* (Weisburd en Eck, 2004: 44). Het standaardmodel van politie en politiewerk past in een tijdperk waarin de fordistische organisatie overheerst in de publieke sector: routinematige massaproductie, waarbij geen rekening wordt gehouden met specifieke omstandigheden en (afwijkende) behoeften of wensen van burgers (Amin, 1994; Harvey, 1990). Volgens het gebiedsgebonden werken moet politiewerk daarentegen afgestemd zijn op specifieke lokale omstandigheden en behoeften. Dat betekent dat er afhankelijk van de context een grote variëteit moet zijn in de wijze waarop problemen (in samenwerking met partners en burgers) moeten worden aangepakt.
- De noodzaak aan te sluiten bij behoeften en vragen van burgers brengt met zich mee dat met gebiedsgebonden werken de politie genooddaakt

wordt af te zien van wat Reiner (1998) een 'minimalistische opvatting' over politiewerk noemt. In het standaardmodel van politiewerk ligt de hoofdfunctie van de politie in de regel in *crime control* (een opvatting over politiewerk die met enige regelmaat weer aanhang krijgt). Burgers vragen echter ook aandacht voor aspecten die veraf staan van deze minimalistische opvatting van politieproblemen, zoals onveiligheidsgevoelens of problemen van overlast. Zij willen ook een politie die functioneert als herkenbaar aanspreekpunt voor hun klachten.

- Tot slot, en in het verlengde van verschillende van de vorige punten, wordt in het gebiedsgebonden politiewerk afstand genomen van het traditionele, centraal geleide, hiërarchische organisatiemodel dat aan het standaard politiemodel vaak ten grondslag ligt. Op grond van de noodzaak politiewerk af te stemmen op specifieke lokale omstandigheden en de noodzaak van samenwerking met andere partijen is een hoog niveau van professionaliteit nodig, evenals ruimte op de werkvloer om het politiewerk in de praktijk vorm te geven. In deze zin brengt de invoering van gebiedsgebonden werken met zich mee dat politieorganisaties een meer decentraal, minder bureaucratisch en professioneler karakter krijgen (vgl. Mastrofski, 1998).

In schema 1.1 wordt kort samengevat op welke wijze de uitgangspunten van het gebiedsgebonden politiewerk zich (willen) onderscheiden van die uit het standaardmodel van politie (zie voor een enigszins vergelijkbaar overzicht Brogden en Nijhar, 2005: 32-33). Tegelijk is de constatering van belang dat het hier niet gaat om een absolute tegenstelling. In politieorganisaties die het gebiedsgebonden politiewerk als centraal onderdeel van hun werk beschouwen, zijn (onvermijdelijk) ook allerlei elementen uit het standaardmodel te vinden. Want ook al richt een politieorganisatie zich bijvoorbeeld op een preventieve aanpak, zij zal er niet omheen kunnen ook te reageren op meldingen en incidenten.

**Schema 1.1: Uitgangspunten van standaardmodel in politiewerk en van gebiedsgebonden politiewerk**

<i>Standaardmodel</i>	<i>Gebiedsgebonden werken</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• nadruk op eigen (geïsoleerde) rol politie</li> <li>• burgers als passieve omgeving (melders, verdachten, slachtoffers)</li> <li>• reactief</li> <li>• universeel en fordistisch</li> <li>• smalle taakinving</li> <li>• centraal geleide, hiërarchische organisatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• samenwerking met partners</li> <li>• samenwerking met burgers (coproductie van veiligheid)</li> <li>• (ook) preventief</li> <li>• specifiek, lokaal en contextgebonden</li> <li>• brede taakinving</li> <li>• decentralisatie, debureaucratisering, professionalisering van werkvloer</li> </ul>

Het onderscheid dat zo wordt geschetst tussen politie volgens het standaardmodel en gebiedsgebonden politie heeft betrekking op uiteenlopende elementen. Het gaat onder meer om de invulling van de relatie van de politie met haar omgeving, overheersende probleemoriëntatie en taakinving, maar ook organisatievorm en (zij het vaak tamelijk impliciet verwoord) het (veronderstelde) professioneel karakter of niveau van uitvoerende medewerkers. Dit roept wel de vraag op waar het gebiedsgebonden politiewerk precies voor staat en hoe het omschreven kan worden.

### 1.3 Gebiedsgebonden politie: naar een omschrijving

Al vaak is geconstateerd dat aan het begrip 'gebiedsgebonden politie' uiteenlopende betekenissen worden toegeschreven (Rosenbaum, 1998; Ponsaers, 2001). Het begrip is daarom wel afgedaan als 'vaag' (Oliver en Bartgis, 1998). Brogden en Nijhar (2005) beginnen hun verhandeling over de internationale verspreiding van gebiedsgebonden politie met de constatering dat dit begrip de status heeft van een *buzzword*, oftewel een modieus jargon, vooral bedoeld om indruk mee te maken, maar zonder veel inhoudelijke betekenis. De Deense politieonderzoeker Lars Holmberg (2002: 32) lijkt al bij het stellen van de vraag wat gebiedsgebonden politie is, enigszins ontmoedigd te raken. 'Apparently, nobody knows for sure', zo meent hij.

Geconstateerd is wel dat de vaagheid van het concept *community policing* mogelijk heeft bijgedragen aan de internationale populariteit en spreiding van het verschijnsel. Juist omdat het een 'plastic concept' is, zou het zich gemak-

kelijk laten aanpassen aan verschillende doelen, perspectieven en omstandigheden (Greene, 1998 en 2000). Andere auteurs veronderstellen daarentegen dat de begripsmatige verwarring rond gebiedsgebonden politie één van de belangrijkste oorzaken is van de vaak moeizame invoering van dit concept en van de problemen die de uitvoering ervan met zich kan brengen (Cheurpraktobkit, 2002).

Twee omstandigheden lijken eraan bij te dragen dat het begrip gebiedsgebonden politie zich moeilijk laat omschrijven. In de politiepraktijk lopen vaak uiteenlopende politiemodellen door elkaar heen (Ponsaers, 2001) die niet alleen sterk verweven zijn, maar soms ook haaks op elkaar lijken te staan. Tegelijk wordt er vaak vanuit gegaan dat gebiedsgebonden politie niet bestaat uit een duidelijk af te perken geheel van specifieke programma's, een pakket van tactische plannen of bepaalde activiteiten. Volgens Skogan, een vooraanstaand auteur op dit terrein, is gebiedsgebonden politie in de eerste plaats een brede organisatorische strategie. Het concept heeft betrekking op het veranderen van besluitvormingsprocessen en het creëren van een 'nieuwe cultuur' binnen politieorganisaties. Het zou bij gebiedsgebonden politie gaan om een herdefiniëring van de doeleinden van politiewerk, waarbij de keuze van prioriteiten en in te zetten middelen moet worden overgelaten aan de praktijkmensen in het veld, zowel binnen als buiten de politie. In de terminologie van Skogan: het gebiedsgebonden werken is meer een 'proces' dan een 'product' (Skogan, 2006; Skogan en Hartnett, 1997).

In de vele pogingen gebiedsgebonden politie te omschrijven, lopen vaak uiteenlopende elementen door elkaar: doelen én middelen, werkwijzen én organisatievormen, probleemdefinities én oplossingen. Ook worden in omschrijvingen de verschillende niveaus onvoldoende onderscheiden. In de loop van de tijd treden bovendien verschuivingen op in de elementen die in begripsomschrijvingen worden opgenomen (Skogan en Frydell, 2004: 232-234). Over het belang van enkele elementen lijkt in de literatuur echter consensus te bestaan (zie onder meer Brogden en Nijhar, 2005; Community Policing Consortium, 1994; Greene, 2000; Skogan, 2006; Skogan en Hartnett, 1997; Robinson, 2003; Rosenbaum, 1998; Rosenbaum en Lurigio, 1994; Stol et al., 2004; Tilley, 2003; Zoomer, Geurts en Van Heel, 2000). De volgende vijf elementen lijken anno nu algemeen als kenmerken van gebiedsgebonden politiewerk te worden beschouwd.

- 1 Verkleinen van de afstand tot samenleving en burgers, onder meer door een buurtoriëntatie. Nabijheid en herkenbaarheid voor burgers zijn daarbij centrale elementen. Op deze wijze moet de relatie tussen burgers en politie worden verbeterd en het vertrouwen in de politie worden versterkt. Tegelijk moet de politie over betere informatie gaan beschikken.
- 2 Een focus van de politie op een *breed scala van problemen en doelen*, waarbij het niet alleen gaat om criminaliteit, maar ook om overlast, onveiligheidsgevoelens en angst voor criminaliteit. Uitgangspunt hierbij is dat objectieve en subjectieve onveiligheid slechts gedeeltelijk met elkaar samenhangen (Van der Vijver, 2004) en dat voor het begrijpen van onveiligheidsgevoelens overlast en verloedering in de regel belangrijker zijn dan zware vormen van criminaliteit waarmee burgers veel minder worden geconfronteerd (Elffers en De Jong, 2004; Moore en Trojanowicz, 1988). Dit betekent dat van een gebiedsgebonden politie een brede taakopvatting wordt verwacht.
- 3 In plaats van een slechts reactieve benadering wordt in het gebiedsgebonden politiewerk uitgegaan van de noodzaak van een *preventieve benadering* en daarmee proactieve werkwijze.
- 4 Het gebiedsgebonden politiewerk kent als uitgangspunt dat de politie vaak niet in staat is op eigen kracht problemen te voorkomen en op te lossen. Daarom wordt uitgegaan van de noodzaak van *samenwerking met andere partijen* (*partners*), zowel publiek als privaat, vaak op het niveau van de buurt.
- 5 Gebiedsgebonden politie gaat uit van een *betrokkenheid van burgers*, vooral op buurtniveau. Dit wordt gezien als noodzakelijk voor de politie om over voldoende informatie te beschikken, prioriteiten te stellen die aansluiten bij de behoeften van burgers en om samen met burgers (en ondernemers) actief te werken aan het realiseren van oplossingen (zowel in preventieve als in reactieve zin). Verschillende overwegingen spelen hierbij een rol. Deels gaat het hier om morele overwegingen, waarbij uitgegaan wordt van een morele plicht van burgers bij te dragen aan de leefbaarheid en veiligheid in hun directe omgeving. Daarnaast zijn er effectiviteitsoverwegingen, waarbij wordt verondersteld dat alleen met een actieve betrokkenheid van burgers bestendige oplossingen zijn te realiseren.<sup>3</sup> Soms wordt er daarom van uitgegaan dat gebiedsgebonden politie de taak heeft burgers te stimuleren en te ondersteunen bij het zelf komen tot oplossingen.

---

3 In Nederland zijn deze noties vooral uitgewerkt rond het concept 'zelfredzaamheid'; zie onder meer Denkers (1993).



Met deze inventarisatie van kenmerken van gebiedsgebonden politie is nog niets gezegd over de vraag of al deze kenmerken in de praktijk wel of niet (in combinatie) zijn aan te treffen. Op voorhand is niet uitgesloten dat er omstandigheden zijn waardoor sommige elementen niet (of in beperkte mate) zullen voorkomen of dat er kenmerken zijn die elkaar uitsluiten of tegenwerken.

In tegenstelling tot sommige andere omschrijvingen van gebiedsgebonden politie (Skogan, 2006; Rosenbaum en Lurigio, 1994; Skogan en Roth, 2004) is hier 'decentralisatie' niet als kenmerk opgenomen. Reden is dat dit eerder een interne, organisatorische randvoorwaarde voor gebiedsgebonden werken bij de politie lijkt te zijn, dan een kenmerk daarvan. In hoeverre het gebiedsgebonden werken samen gaat met organisatorische decentralisatie, is dan ook eerder een empirische vraag.

In omschrijvingen van gebiedsgebonden politiewerk zitten soms ook elementen van andere politiemodellen. Ten eerste gaat het hier om de *probleemgerichte benadering* in het politiewerk. Deze benadering is geformuleerd door Goldstein (1979 en 1990) in reactie op wat hij noemt het '*means-over-ends syndrome*' waaraan vele politieorganisaties zouden lijden. Hij constateert dat de politie vooral reageert op incidenten, die vaak worden beschouwd als los van elkaar staande gebeurtenissen. De probleemgerichte benadering is bedoeld om dit te doorbreken. In het kader daarvan is volgens Goldstein als eerste stap een grondige analyse nodig van de achterliggende oorzaken van patronen van incidenten. Juist op deze achterliggende oorzaken moet de aanpak van de probleemgerichte politie zich vervolgens richten. De probleemgerichte politie of benadering wordt soms beschouwd als onderdeel of 'methodologie' van gebiedsgerichte politie (Skogan, 2006; Skogan en Hartnett, 1997; Ponsaers, 2000; Oliver en Bartgis, 1998; Consortium Community Policing, 1994; Brogden en Nijhar, 2005; Punch, Van der Vijver en Zoomer, 2002). Deze opvatting is ook te vinden in het genoemde *Referentiekader Gebiedsgebonden politie* (Politieacademie, 2006).

Ook al zijn er zeker raakvlakken en gemeenschappelijke punten tussen gebiedsgebonden werk en probleemgerichte politie, toch heeft elk van deze twee benaderingen haar eigen oriëntatie, berusten zij op (deels) verschillende visies op het falen van het standaard politiemodel en kent elk van hen een typisch eigen falen (Tilley, 2003; Moore, 1992; Van Stokkom en Terpstra, 2006; Sherman, et al., 1997). Deze verschillen zijn deels een gevolg van het feit dat gebiedsgebonden werken en probleemgerichte politie pogingen tot antwoorden zijn op verschillende problemen (Tilley, 2003). Bovendien is probleem-

gericht politiewerk niet gebonden aan een wijk- of buurtgerichte invalshoek (Eck en Spelman, 1987; Tilley, 2003). Daarom wordt de vraag in hoeverre wijkagenten gebruikmaken van inzichten en methoden uit het probleemgerichte politiewerk hier primair gezien als een empirische vraag.

Hiermee vergelijkbaar is de relatie tussen gebiedsgebonden politie en een andere vernieuwing van de afgelopen decennia binnen het internationale politiewerk, de zogenaamde *broken-windows policing* (ook wel *disorder policing* genoemd). Dit politiemodel is gebaseerd op het inmiddels klassieke artikel 'Broken Windows' van Wilson en Kelling (1982). Daarin pleiten zij voor een eerdere herstel van ordehandhaving door de politie. Bij de handhaving van de fysieke en sociale orde, vaak op buurtniveau, moet de politie volgens dit model aansluiten op bestaande informele sociale controle en deze versterken. Door een zichtbare ordehandhaving kan de politie volgens de grondleggers van deze theorie bijdragen aan veiligheidsgevoelens van burgers en voorkomen dat wanorde in de wijk resulteert in een groei van de criminaliteit.

In eerste instantie lijkt de benadering van de *broken windows* tamelijk los te hebben gestaan van de ontwikkeling van het gebiedsgebonden werken. In sommige gevallen worden de twee benaderingen zelfs als tegenstelling gepresenteerd. De eerste wordt daarbij wel omschreven als 'agressief', 'no-nonsense' en sterk steunend op het gebruik van dwang. De tweede daarentegen zou gebruik maken van 'vriendelijker' en 'rustiger' methoden en van *community building* (vgl. Mastrofski, Willis en Snipes, 2002: 82). Toch zijn er ook hier raakvlakken en overeenkomsten. Andere auteurs menen bijvoorbeeld dat *broken windows policing* moet worden beschouwd in het kader van of als onderdeel van gebiedsgebonden politiewerk (Sousa en Kelling, 2006). Daarbij wordt soms ook verwezen naar de ervaringen met het deels op de theorie van de *broken windows* gebaseerde 'zero tolerance policing' in New York City (Karmen, 2004; Dennis, 1998; Bratton, 1998). Ook bij het gebiedsgebonden politiewerk in Chicago wordt de *broken windows*-theorie als inspiratiebron genoemd (Skogan en Roth, 2004: xxiii; Reisig en Parks, 2004).<sup>4</sup> Ook hier geldt dat de vraag in hoeverre wijkagenten in Nederland zich in hun werk laten leiden door uitgangspunten of opvattingen die passen bij de visie van de 'broken windows' als een empirische aangelegenheid wordt opgevat.

---

4 Hierop wordt later in dit hoofdstuk uitgebreider ingegaan.

Recent is nog een derde opvatting over politiewerk naar voren gekomen, vooral in Engeland, die in dit verband relevant is. Het gaat hier om het zogenaamde *reassurance policing* (Innes, 2006; Tuffin, Morris en Poole, 2006; Ponsaers en Gunther Moor, 2007). Deze vorm van politiewerk is opgekomen omdat werd geconstateerd dat weliswaar het niveau van de criminaliteit daalde, maar burgers criminaliteit vaak toch als ernstig (en zelfs als groeiend) probleem zagen. Volgens dit model moet van de politie een geruststellende werking uitgaan. Dit zou gerealiseerd moeten worden door de zichtbare aanwezigheid van toegankelijke en lokaal bekende gezagsdragers, vooral op buurtniveau. Soms lijkt *reassurance policing* te worden beschouwd als een nieuw politiemodel, soms als een andere term voor het bestaande gebiedsgebonden politiewerk (Innes, 2006; Van Stokkom, 2008). Van meer belang is in dit kader de vraag in hoeverre wijkagenten in hun wijk bezig zijn met de vormgeving van een '*reassurance factor*' (Bahn, 1974) naar burgers toe en op welke wijze zij dat dan doen.

#### 1.4 Gebiedsgebonden politie onder druk?

Zoals reeds werd aangegeven, lijkt het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland, net zoals in sommige andere landen (Tilley, 2003), enigszins onder druk te staan. Dat het werk van wijkagenten in Nederland in discussie is en kritiek of twijfels oproept, is overigens geen recent verschijnsel. Al in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw werd het gebiedsgebonden werk op een aantal punten bekritiseerd (Van der Torre, 1999: 28-30). Volgens critici zou het gebiedsgebonden politiewerk deels gebaseerd zijn op zorgvuldig gekoesterde mythes (vgl. Brogden en Nijhar, 2005: 46-83).

De huidige druk waaronder het gebiedsgebonden werken bij de politie staat, lijkt samen te hangen met minstens drie factoren. Ten eerste, onder invloed van de kerntakendiscussie is de vraag naar voren gebracht in hoeverre het werk van wijkagenten niet te veel afdwaalt van wat wordt gezien als het 'eigenlijke werk' van de politie. Moet de politie zich niet meer concentreren op het aanpakken van de criminaliteit en is daarom geen verschuiving nodig ten koste van het gebiedsgebonden werk? Zo is wel de vraag gesteld in hoeverre de 'voordelen' van gebiedsgebonden politiewerk niet overvleugeld worden door de (vermeende) 'nadelen', die steeds zwaarder zouden zijn gaan wegen (Van der Torre et al., 2007: 19-25).

Ten tweede, onder invloed van het nieuwe bedrijfsmatig denken wordt de politie steeds meer afgerekend op harde en bij voorkeur meetbare prestaties

(Terpstra en Trommel, 2006). Dit lijkt ten koste te gaan van centrale elementen uit het gebiedsgebonden politiewerk. Mede onder invloed van de concentratie op kerntaken en op grond van bedrijfsmatige argumenten zou de politie bepaalde taken in de samenwerking met andere partijen afstoten, zonder overigens uit de betreffende samenwerkingsverbanden te stappen (Terpstra en Kouwenhoven, 2004).

Ten derde is de laatste jaren een geleidelijke verharding opgetreden in het veiligheidsbeleid en maatschappelijk klimaat in Nederland. Ook deze ontwikkeling heeft ertoe bijgedragen dat de steun voor het gebiedswerken bij de politie soms lijkt te zijn verminderd.

Deze ontwikkelingen hebben er niet alleen toe geleid dat deze vorm van werken bij de politie onder druk is komen te staan, maar ook dat er in Nederland nieuwe, soms tamelijk hybride vormen van gebiedsgebonden politiewerk zijn ontstaan. Het gaat onder meer om combinaties van gebiedsgebonden politiewerk met strakker toezicht en strakkere handhaving, bijvoorbeeld onder de noemer van *zero tolerance policing*.

Gelet op de druk die is ontstaan op het gebiedsgebonden politiewerk, vragen sommige auteurs zich af of in Nederland deze vorm van politiewerk nog een toekomst heeft en wel kan overleven: ‘... it is undeniable that community policing is “the wrong symbol” for society at this moment’ (Van der Vijver en Zoomer, 2004: 267). Toch is het de vraag of dit niet een té pessimistische visie is op de stand van zaken van het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland. Het voorwoord van het in 2006 verschenen *Referentiekader Gebiedsgebonden politie*, geschreven door de korpschef van Limburg-Noord en portefeuillehouder Gebiedsgebonden Politiezorg in de Raad van Hoofdcommissarissen Rookhuijzen, opent weliswaar met de vraag: ‘Is het gedaan met gebiedsgebonden politiezorg?’ (Politie-academie, 2006: 5), maar deze, vermoedelijk retorische, vraag wordt meteen ontkennend beantwoord. Dit gebeurt nog duidelijker in het zogenaamde Visiedocument van de Raad van Hoofdcommissarissen *Politie in Ontwikkeling* (2005). Daarin wordt als uitgangspunt voor de toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse politie geformuleerd: ‘... gebiedsgebonden werken blijft een leidend principe voor de Nederlandse politie’. Nog meer uitgesproken is de steun voor het gebiedsgebonden politiewerk bij het beleidsvoornemen van het kabinet Balkenende IV om 500 extra wijkagenten in Nederland aan te stellen in de periode tot 2011.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Zie *Beleidsprogramma 2007-2011*, p. 67 (<http://bestel.postbus51.nl/content/pdf/03BR2007G005-2007614-121239.pdf>).

Ondanks deze steun voor het gebiedsgebonden werk binnen de Nederlandse politie lijkt het erop dat deze vorm van politiewerk, in vergelijking met enkele jaren geleden, toch een deel van zijn vanzelfsprekendheid heeft verloren. Tegen de achtergrond van de verschuivende waardering van het gebiedsgebonden politiewerk wordt de vraag die in dit onderzoek aan de orde is des te belangrijker, namelijk wat houdt dat werk in de dagelijkse praktijk in?

## 1.5 Gebiedsgebonden politie in onderzoek

De afgelopen ongeveer twintig jaar heeft in vele landen, waaronder Nederland, maar vooral de Verenigde Staten, onderzoek plaatsgevonden naar het gebiedsgebonden politiewerk. Tegelijk, zo is reeds vaak geconstateerd, zijn er nog steeds grote lacunes in de informatie en inzichten met betrekking tot de uitvoering en effecten van gebiedsgebonden politiewerk (Brogden en Nijhar, 2005; Mastrofski, 2006). Gegeven de grote hoeveelheid onderzoek en vele onderzoeksuitkomsten is het niet mogelijk hier een volledig overzicht te geven. De beschrijving blijft daarom beperkt tot een selectie van de in het kader van deze studie meest relevante uitkomsten. Eerst wordt ingegaan op enige studies met betrekking tot de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk, daarna richt de aandacht zich op de effecten.

### *Uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*

Veel onderzoek naar de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk concentreert zich op de organisatie daarvan of richt zich op meer formele aspecten van het werk. Zoomer, Geurts en Van Heel (2000) beschrijven bijvoorbeeld de verschillen in organisatorische inbedding van wijkagenten in Nederland. Soms zijn wijkagenten onderdeel van een grotere basiseenheid met ook andere politiefunctionarissen. In andere gevallen vormen wijkagenten een eigen eenheid. Sommige wijkagenten hebben een eigen werkgebied, anderen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een hele wijk. Enkele jaren geleden kwamen bij wijkagenten in Nederland in de praktijk uiteenlopende taken voor, zoals bemiddeling, assistentieverlening, opnemen van aangiften, opsporen van strafbare feiten, opbouwen van een vertrouwensrelatie met burgers, verbaliseren, bevorderen van zelfredzaamheid en het onderhouden van contacten met externe partners. Van een duidelijke verandering in deze

taken was enkele jaren later geen sprake, zij het dat de relatie met externe partners aan gewicht leek te hebben gewonnen (Zoomer, Geurts en Van der Vijver, 2002: 70-77). Uit ander onderzoek komt naar voren dat wijkagenten als belangrijkste taken in hun werk noemen (in volgorde van belangrijkheid): zichtbare aanwezigheid in de wijk, onderhouden van contacten met wijkbewoners en partners, aanpakken van 'structurele problemen in de wijk', bemiddelen bij conflicten in de wijk, sturen en coachen van het team, actief contactleggen met bepaalde doelgroepen en administratieve werkzaamheden (Nienhuis, et al., 2004). Niet alle wijkagenten voeren al deze taken ook werkelijk uit.

In ditzelfde onderzoek is ook nagegaan hoeveel tijd wijkagenten besteden aan verschillende werkzaamheden. Hieruit zou blijken dat zij ongeveer een kwart van hun tijd persoonlijk aanwezig zijn in de wijk (bijvoorbeeld tijdens een surveillance) en bijna een vijfde van hun tijd besteden aan contacten met burgers, bedrijven en partners. Daarna volgen opsporing en handhaving in de wijk (16%) en administratieve werkzaamheden (13%). Volgens deze studie zouden wijkagenten gemiddeld 61 procent van hun werktijd aanwezig zijn in de wijk of met wijkbewoners doorbrengen. Bijna een kwart van hun tijd gaat naar werkzaamheden buiten of los van de eigen wijk.

Volgens het onderzoek van Stol et al. (2004) hebben wijkagenten binnen de Nederlandse politieorganisatie inmiddels een steviger positie verworven, evenals een duidelijker identiteit. Kernelementen in hun werk zouden zijn 'kennen en gekend worden', extra aandacht voor sociale problemen en participatie in netwerken met partners. Volgens deze auteurs zou het werk van wijkagenten niet meer voldoen aan het stereotype van 'soft' en zouden controle en handhaving er in de huidige situatie gewoon bijhoren. Wel constateren de onderzoekers dat de door wijkagenten gehanteerde 'basisstrategieën' verschillen per locatie. Soms zijn deze vooral probleemgericht, in andere gevallen is er meer aandacht voor controle. Toch blijven de onderzoekers na afloop van hun studie zitten met de vraag wat het gebiedsgebonden werken inhoudelijk toevoegt aan het politiestraatwerk.

Tekenend voor het veranderende klimaat dat zich de laatste jaren in Nederland voltrekt rond het gebiedsgebonden politiewerk, is dat de vraag sterker naar voren is gekomen wat wijkagenten bijdragen aan de opsporingstaak van de politie. Zoomer (2006) heeft om deze reden hier recent onderzoek naar gedaan. Zij concludeert dat wijkagenten slechts een beperkte rol spelen in de opsporing, zelfs als het gaat om wijkgebonden delicten. Hun bijdrage is vaak afhankelijk van informele relaties binnen de politieorganisatie en beperkt zich

in de regel tot het verschaffen van informatie en het bieden van enige ondersteuning aan opsporingsonderzoek.

Voorals buitenlandls onderzoek maakt duidelijk dat er soms aanzienlijke belemmeringen kunnen zijn voor de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk. Holmberg (2002) vond in Denemarken dat van uiteenlopende uitgangspunten in de praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk vaak weinig terecht kwam of op een andere wijze dan oorspronkelijk werd beoogd. Zo blijkt dat elke wijkagent weliswaar een eigen gebied heeft, maar dat de omvang daarvan kan oplopen tot wel 45.000 inwoners. Er is wel sprake van flexibele werktijden, maar deze zijn niet zozeer ingegeven door de behoeften van het werkgebied als wel door die van de organisatie of de individuele wijkagent. De mate waarin de beoogde zichtbare, frequente surveillance in het werkgebied verwezenlijkt wordt, loopt sterk uiteen (en is soms niet meer dan vijf procent van de totale werktijd). Daarentegen ervaren wijkagenten hun administratieve taken als een grote last. De mate waarin wijkagenten toekomen aan het afhandelen van kleine delicten, samenwerken met partners of probleemgericht werken, loopt in de praktijk sterk uiteen.

Ook de uitgebreide evaluaties van *community policing* in Chicago (ook wel bekend onder de naam CAPS, *Chicago Alternative Policing Strategy*) geven aan dat er binnen en buiten de politieorganisatie vele factoren kunnen bestaan die de invoering en uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk kunnen bemoeilijken. Deze kunnen samenhangen met de in veel politieorganisaties bestaande cultuur (zie Greene, 2000: 357; Wood, Davis en Rouse, 2004), de beschikbare deskundigheid binnen de politieorganisatie (Eck, 2004), de wijze van leidinggeven en de relaties met burgers. Voor een deel van de politiemensen in Chicago bleek het gebiedsgebonden werken taken en verantwoordelijkheden met zich mee te brengen, die niet strookten met hun beeld van en wensen met betrekking tot politiewerk (namelijk vooral in de auto 'meldingen rijden' en 'boeven vangen'). Direct leidinggevenden bleken in de eerste jaren soms tamelijk cynisch over deze vernieuwing. Binnen de eigen organisatie kregen de wijkagenten vrij snel een tamelijk marginale positie en lage status; zij werden gezien als 'soft' en 'doing smile and wave policing'. Vermoedelijk de grootste belemmering in de uitvoering van CAPS lag in het betrekken van burgers bij de zorg voor veiligheid. Vooral in de arme wijken bleek de politie hier vaak niet toe in staat, was het wantrouwen onder bewoners groot, evenals hun scepsis over veranderingen bij de politie (Skogan en Hartnett, 1997, hoofdstuk 4 en 5; zie ook Rosenbaum, 1998; Skogan, 2002; Tilley, 2003). In ander onder-

zoek bleek dat wijkagenten in de praktijk een groot deel van hun tijd bezig waren met ‘traditioneel’ politiewerk. De verklaring hiervan ligt in het verlengde van de factoren die in de Chicago-evaluatie werden aangetroffen: deze activiteiten schenken hen vaak de meeste voldoening. Zo denken zij aan de verwachtingen van hun collega’s over ‘echt politiewerk’ tegemoet te komen. Bovendien bleken in de VS leidinggevendenden soms te proberen de autonomie van wijkagenten in te perken, omdat zij hen als bedreiging zagen voor hun eigen positie (Smith, Novak en Frank, 2001).

In het kader van deze studie is de vraag van belang in hoeverre wijkagenten verschillen in hun stijl van gebiedsgebonden politiewerk. Er zijn verschillende bekende onderzoeken geweest naar werkstijlen in het uitvoerend politiewerk, zowel in Nederland (Van der Torre, 1999) als in het buitenland (onder anderen Wilson, 1968; Muir, 1977; Reiner, 2000).

Op basis van een onderzoek bij de Rotterdamse politie in de jaren negentig maakte Van der Torre (1999) onderscheid tussen vier ‘politiestijlen’: ‘pragmatici’, ‘pessimisten’, ‘ordeherstellers’ en ‘hulpverleners’. Deze categorisering heeft echter op een ruimere categorie betrekking dan wijkagenten. Bovendien is onduidelijk in hoeverre deze indeling ook relevant is voor andere locaties in Nederland.

Specifiek betrekking op werkstijlen van wijkagenten heeft het onderzoek van Mastrofski, Willis en Snipes (2002).<sup>6</sup> Daarom beperkt dit overzicht zich tot enige uitkomsten uit deze studie. Dit onderzoek bouwt deels voort op een studie van Muir (1977). Op basis van twee dimensies – de mate waarin politiemensen bereid zijn dwang te gebruiken en de mate waarin bij hen cynische opvattingen overheersen over burgers – onderscheidt Muir vier typen: ‘professionals’, ‘reciprocators’, ‘enforcers’ en ‘avoiders’.

De studie van Mastrofski, Willis en Snipes laat zien dat er tussen wijkagenten grote verschillen bestaan in werkstijl. Deze kunnen zelfs optreden binnen één afdeling waar voor alle wijkagenten een overeenkomstig beleid geldt. Deze werkstijlen zijn te herleiden tot twee dimensies, namelijk hoe politiemensen omgaan met burgers bij handhavingssituaties en met burgers die hulp behoeven. Daarbij is gekeken naar de aard en frequentie van interventies op ini-

---

6 Hoewel in deze studie wordt gesproken over politiemensen die werkzaam zijn in ‘community policing’ gaat het hier niet altijd om wijkagenten in de betekenis zoals die term in Nederland vaak wordt gehanteerd. Een deel van de onderzochten is eerder werkzaam in een wijkgebonden surveillancedienst.



tatief van de politiefunctionaris en naar de wijzen waarop politiemensen met burgers omgaan tijdens hun contacten.

Op basis hiervan onderscheiden de auteurs vier stijlen van gebiedsgebonden politiewerk, namelijk de professional, de reactieve ('reactor'), de harde politie-medewerker ('tough cop') en de vermijder ('avoider'). Drie van deze stijlen komen overeen met die uit de studie van Muir (1977). Professionele wijkagenten nemen veel initiatief (zowel in handhaving als in andere situaties), voelen zich sterk verbonden met hun wijk, hebben een brede, ook hulpverlenende opvatting over hun werk en zijn bereid burgers regels uit te leggen en hen een morele boodschap bij te brengen. Zij zien voor zichzelf een taak in de ordehandhaving binnen hun wijk (waarover ze duidelijke, eigen opvattingen hebben), zijn bezig met het bevorderen van zelfredzaamheid bij burgers en zijn meer dan andere politiemensen bereid probleemgericht te werken.

De tweede categorie wijkagenten, de reactieven, tevens de grootste groep, zou minder initiatief nemen om burgers te helpen. Deze wijkagenten beperken hulpverlening tot de in hun ogen 'deserving' burgers, die er dan ook nog expliciet om moeten vragen. Op het punt van handhaving nemen zij echter wel initiatief. Zij hebben daarbij weinig oog voor de individuele omstandigheden van 'nondeserving' burgers, oftewel een gebrek aan wat Muir (1977) noemt 'tragic perspective'.

Vooraf gericht op 'crime fighting' zijn de wijkagenten die tot de derde categorie worden gerekend, de 'tough cops'. Deze groep komt overeen met wat Muir (1977) noemt de 'handhavers'. Zij hebben daarbij weinig belangstelling voor hulpverlening, hebben vaak tamelijk cynische opvattingen over het publiek en raken gefrustreerd door meldingen die in hun ogen alleen maar tijd kosten en niet bijdragen aan de rechtshandhaving. Zij trachten snel hun gezag te doen gelden en gebruiken daarbij eerder dwang dan hun verbale kwaliteiten.

De vierde categorie, de 'vermijders', bestaat uit wijkagenten die elk contact met burgers trachten te ontlopen. Zelden nemen zij zelf initiatief voor contacten. Bij problemen zouden zij trachten zo snel mogelijk de situatie te ontlopen. Bij deze categorie politiemensen ontbreekt betrokkenheid bij de problemen en behoeften van burgers. Zij tonen in de regel weinig sympathie voor de vaak moeilijke positie van armen en andere pechvogels.

Hoe aansprekend de indeling van werkstijlen ook is die Mastrofski, Willis en Snipes geven, de vraag komt wel op (net zoals trouwens bij veel andere onderzoeksresultaten die hier behandeld worden) of deze niet sterk gebonden is aan de situatie van de Amerikaanse samenleving en politie. Ook hierop wordt later in deze studie teruggekomen.

### Effecten van gebiedsgebonden politiewerk

Een tweede belangrijk thema betreft de externe, maatschappelijke effecten van het gebiedsgebonden politiewerk. Bij het vaststellen hiervan doen zich verschillende problemen voor (Community Policing Consortium, 1994). Het eerste heeft betrekking op de keuze van de te onderzoeken effecten. Aan gebiedsgebonden politiewerk liggen vaak meerdere doelstellingen ten grondslag. Om hier recht aan te doen, zou tenminste moeten worden vastgesteld in hoeverre het gebiedsgebonden politiewerk een positief effect heeft op de objectieve veiligheid (criminaliteit, overlast), de subjectieve veiligheid (veiligheidsgevoelens, angst voor criminaliteit, vermijdingsgedrag) en het oordeel van burgers over de politie en het vertrouwen dat zij daarin stellen.

Ten tweede doen zich belangrijke onderzoeksmethodische complicaties voor. Onderzoek naar effecten van gebiedsgebonden politiewerk moet bij voorkeur een longitudinaal en een quasi-experimenteel karakter hebben. Daarnaast is het voor de interpretatie van eventuele effecten nodig dat een gedetailleerde procesevaluatie of een uitvoerig uitvoeringsonderzoek plaatsvindt. In de praktijk is aan al deze eisen vaak moeilijk te voldoen, alleen al om budgettaire redenen. Ook hier beperkt het overzicht zich tot een selectie van meest relevante studies.

In Nederland springen twee onderzoeken eruit naar de maatschappelijke effecten van gebiedsgebonden politiewerk. Het eerste onderzoek vond begin jaren tachtig plaats naar een voorloper van het huidige gebiedsgebonden politiewerk, namelijk de wijkteams in Haarlem. Uit deze studie bleek dat na één jaar werken met de wijkteams in twee van de drie pilotgebieden verbeteringen optraden in de mate waarin burgers slachtoffer werden van criminaliteit en onveiligheidsgevoelens hadden. Ook (andere) wijkproblemen verminderden. Bovendien bleek de houding van burgers tegenover de politie positiever te zijn geworden (onder meer tot uiting komend in een grotere aangiftebereidheid). Twee jaar later werd het onderzoek herhaald. De eerder geconstateerde verbeteringen waren toen nog duidelijker zichtbaar geworden. Opvallend was dat ondanks het in de regel positieve oordeel van wijkbewoners over het functioneren van de politie volgens het model van de wijkteams, veel burgers aangaven dat zij toch hun oude (en eerder vaak bekritiseerde) wijkagent misten als vertrouwenwekkende aanspreekfiguur (Broer, Schreuder en Van der Vijver, 1987). Een vraag die bij dergelijk onderzoek gemakkelijk opkomt, is in hoeverre de geconstateerde verbeteringen een gevolg zijn van veranderingen in politiewerk en -organisatie. Daarom werd met sleutelpersonen

gesproken, die deze interpretatie bevestigden en haar daarmee volgens de onderzoekers plausibel maakten.

De tweede studie is van recenter datum en heeft betrekking op de effecten van gebiedsgebonden politiewerk in vier regio's (Zoomer, Geurts en Van der Vijver, 2002). In dit onderzoek werd geconstateerd dat vooral partners positiever zijn gaan oordelen over de politie sinds de invoering van het gebiedsgebonden politiewerk. Deze studie leverde echter geen duidelijke aanwijzingen op voor positieve effecten van het gebiedsgebonden politiewerk op de objectieve en subjectieve veiligheid in de betrokken buurten.

De bekendste evaluatie van gebiedsgebonden politiewerk is die van CAPS in Chicago (Skogan en Hartnett, 1997; Skogan, 2004). Uit dit buitengewoon omvangrijke en methodologisch verfijnde onderzoek blijkt onder meer dat het gebiedsgebonden politiewerk bijdraagt aan een gemiddeld positiever oordeel van burgers over de politie. Vooral de groeiende zichtbaarheid van de politie (dankzij de introductie van surveillance te voet) droeg daaraan bij (Skogan en Hartnett, 1997). Deze constatering sloot aan bij die in eerder onderzoek (Moore en Trojanowicz, 1988). Bewoners die vaker de politie zien, voelen zich bovendien minder onveilig. Uit de evaluatie van CAPS komt daarnaast naar voren dat in de meeste wijken in Chicago onder invloed van het gebiedsgebonden politiewerk de omstandigheden in de buurt verbeterden (zoals minder graffiti, drugsoverlast, fysieke verloedering en straatcriminaliteit) (Skogan en Hartnett, 1997).

Onderzoek in Australië naar '*beat policing*' vond dat deze vernieuwing bijdroeg tot verlaging van de criminaliteit in de betreffende wijken. In tegenstelling tot wat verondersteld werd bij de start van het onderzoek, leidde de invoering van *beat policing* er niet toe dat bewoners zich veiliger gingen voelen. De onderzoekers meenden dat dit een gevolg is van het feit dat de '*beat officers*' vaak alleen overdag werkten en in de ogen van bewoners daarom weinig invloed hadden op gebeurtenissen 's avonds en 's nachts. Juist deze zouden bijdragen aan gevoelens van onveiligheid (Criminal Justice Commission, 1998).

Eind jaren negentig is door een groep Amerikaanse onderzoekers een analyse gemaakt van beschikbare onderzoeken (vooral uit de VS) naar de effectiviteit van verschillende methoden en strategieën om criminaliteit te voorkomen. Uit deze studie blijkt dat gebiedsgebonden politie als zij niet gericht is op specifieke risicofactoren, geen tot weinig invloed heeft op het criminaliteitsniveau. Wordt het gebiedsgebonden werk aangevuld met een probleemgerich-

te benadering of worden buurtbewoners betrokken bij het vaststellen van prioriteiten, dan zou dit wel een veelbelovende strategie opleveren (Sherman, et al. 1997: hoofdstuk 8).

In dezelfde richting wijst een meta-evaluatie die in 2004 is gepubliceerd door Skogan en Fryddl (2004) met collega's naar verschillende vormen van politiewerk. Hieruit komt (opnieuw) naar voren dat de effectiviteit van gebiedsgebonden politiewerk zich moeilijk laat vaststellen, omdat hieronder zeer uiteenlopende praktijken worden verstaan. Organisaties voeren het concept op verschillende manieren uit. Volgens deze analyse zou van allerlei methoden die geassocieerd worden met gebiedsgebonden politiewerk, zoals *neighborhood watch*, *general foot patrol*, *storefront offices* of *community meetings*, niet zijn gebleken dat zij bijdragen aan een reductie van de criminaliteit. Gebiedsgebonden politiewerk kan wel uiteenlopende andere buurtproblemen verminderen (zie ook Greene, 1998). Ook zou de nauwere relatie en samenwerking tussen politie en buurtbewoners ertoe bijdragen dat burgers minder (fysieke en sociale) ordeverstoringen in hun buurt waarnemen (zie ook Reisig en Parks, 2004). Bovendien zou gebiedsgebonden politiewerk, dankzij de meer frequente contacten tussen politie en burgers, kunnen bijdragen tot minder angst voor criminaliteit.

Positiever dan over de effectiviteit van gebiedsgerichte politie zijn de auteurs over de effecten van twee andere politiemodellen, namelijk 'focussed policing' (waarbij de aandacht zich concentreert op bijvoorbeeld 'hotspots') en probleemgerichte politie. De conclusie ligt voor de hand dat gebiedsgebonden politie aanknopingspunten biedt voor de bevordering van veiligheidsgevoelens en een positief oordeel over de politie, vooral vanwege de kleine afstand tussen burger en politie. Ook is het mogelijk een geschikte strategie om ordeverstoringen in de buurt aan te pakken. Om ook nog de criminaliteit terug te brengen, zou een op bepaalde locaties geconcentreerde en probleemgerichte aanpak als aanvulling nodig zijn (Skogan en Fryddl, 2004).

Tot een vergelijkbare bevinding komen Weisburd en Eck (2004) in hun overzichtsstudie. Ook zij constateren een gebrek aan onderzoek op dit terrein. De gegevens die beschikbaar zijn, brengen hen tot de conclusie dat gebiedsgebonden politie werk wel een positieve invloed kan hebben op veiligheidsgevoelens van burgers. Volgens hen ontbreken echter duidelijke aanwijzingen dat gebiedsgebonden werk ook leidt tot een afname van criminaliteit en wanorde. Positiever zijn hun conclusies over de effectiviteit van politiewerk volgens de gedachte van de probleemgerichte politie. Wil gebiedsgebonden politiewerk niet slechts veiligheidsgevoelens bevorderen, maar ook het niveau van

criminaliteit en wanorde verlagen, dan is het volgens Weisburd en Eck nodig dat daarbij wordt gewerkt met een probleemgerichte werkwijze en een aanpak die is afgestemd op specifieke locaties.

Ook al wijzen deze conclusies in een bepaalde richting, er blijven veel vragen over en lacunes bestaan. Onderzoeksgegevens komen bovendien niet altijd overeen en laten zich op verschillende manieren interpreteren. Duidelijk is dat er grote verschillen kunnen bestaan in effectiviteit van gebiedsgebonden politiewerk al naar gelang het type wijk of de specifieke categorie van de bevolking waar het om gaat (zie bijvoorbeeld Skogan en Hartnett, 1997; Reisig en Parks, 2004).

## 1.6 Slot

In dit hoofdstuk is geprobeerd het terrein van het gebiedsgebonden politiewerk af te bakenen en het begrip (ten opzichte van andere politiemodellen) te verhelderen. In enkele hoofdlijnen zijn de maatschappelijke achtergronden geschetst waartegen de ontwikkelingen rond het gebiedsgebonden politiewerk moeten worden gezien. Bovendien zijn enkele van de belangrijkste onderzoeksbevindingen rond de gebiedsgebonden politie op een rij gezet.

Eén centrale vraag komt hier telkens terug, namelijk: waaruit bestaat in de praktijk van alledag het werk van gebiedsgebonden politiemensen? Zijn er verschillen in de wijze waarop zij hun werk invullen en waar hangt dat mee samen? Hoewel het hier niet om een thema gaat dat in (internationaal) onderzoek geheel buiten schot is gebleven, valt op dat voor de beantwoording van deze vragen relatief weinig informatie beschikbaar is. Onduidelijk is bovendien in hoeverre gegevens uit onderzoek dat in het verleden naar gebiedsgebonden politie plaatsvond, vaak onder andere omstandigheden, of dat in andere landen werd uitgevoerd – met een ander politiebesteding, -cultuur en -beleid – (nog) van toepassing zijn voor de huidige situatie van het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland. Daarom staan in de komende hoofdstukken juist deze vragen centraal.

De opzet van dit boek is als volgt. In het volgende hoofdstuk wordt de vraagstelling van dit onderzoek geformuleerd en de onderzoeksopzet beschreven (2). Vervolgens (3) wordt een schets gegeven van de locaties waar dit onderzoek plaatsvond. Daarna worden de functies en taken van wijkagenten op een rij gezet (4) en wordt aan de hand van een zestal concrete voorbeelden be-

schreven op welke manieren wijkagenten in de praktijk problemen in hun wijk aanpakken (5).

Een belangrijk thema rond het gebiedsgebonden politiewerk is de sturing van en door wijkagenten. Hoofdstuk 6 is hieraan gewijd. Daarna komen de vijf in het voorgaande onderscheiden elementen van het gebiedsgebonden politiewerk aan bod. Nagegaan wordt in hoeverre deze elementen in het werk van wijkagenten naar voren komen en op welke wijze wijkagenten deze dan vormgeven. Achtereenvolgens gaat het om nabijheid tot burgers (7), probleemoriëntaties in het gebiedsgebonden politiewerk (8), preventie (en repressie) (9), samenwerking met externe partners (10) en betrokkenheid van burgers (11).

Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre andere politiemodellen (probleemgericht werken, *broken windows policing* en *reassurance policing*) of elementen daaruit in de praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk zijn te herkennen (12). De autonomie van wijkagenten, hun betrokkenheid en de door hen gehanteerde werkstijlen staan centraal in hoofdstuk 13. Het laatste hoofdstuk (14) bevat een slotbeschouwing, waarin onder meer wordt nagegaan in hoeverre het gebiedsgebonden politiewerk aan de (hoge) verwachtingen voldoet, welke factoren daarbij een rol spelen en welke elementen van belang zijn bij de verdere ontwikkeling van het gebiedsgebonden politiewerk.

## Vraagstelling en opzet onderzoek

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat in Nederland, maar vooral daarbuiten, de afgelopen 25 jaar veel onderzoek heeft plaatsgevonden naar het gebiedsgebonden politiewerk. Tegelijk blijkt dat er op dit terrein op centrale punten lacunes in de kennis bestaan en dat belangrijke vragen open blijven. Bovendien is niet altijd duidelijk wat de betekenis is van onderzoek dat plaatsvond in het verleden of onder andere omstandigheden (zoals een andere maatschappelijke context en andere politieorganisatie of -cultuur) voor het begrijpen van de wijze waarop thans wijkagenten in Nederland hun werk doen. Simpel gezegd lijkt het erop dat ondanks alle onderzoek op dit terrein het dagelijks werk van wijkagenten in meerdere opzichten het karakter heeft van een 'black box'. Vandaar dat de aandacht in het volgende uitgaat naar de vraag waaruit het werk van wijkagenten in de dagelijkse praktijk bestaat en welke verschillen zich daarbij voordoen.

Dit betekent dat in dit onderzoek drie bekende valkuilen voor onderzoek op dit terrein moeten worden omzeild. Om zicht te krijgen op de inhoud van het gebiedsgebonden politiewerk moet worden vermeden dat de aandacht vooral uitgaat naar de organisatorische aspecten van het gebiedsgebonden politiewerk (zoals vaak in studies op dit terrein gebeurt). Bovendien, vaak lopen in onderzoek naar het gebiedsgebonden politiewerk wensen en feitelijkheden (of: ideologie en werkelijkheid) door elkaar. Tot slot bestaat soms de neiging de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk als een min of meer homogeen verschijnsel op te vatten. In tegenstelling hiermee gaat het in dit onderzoek om de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk zoals die in de praktijk en in haar veelvormigheid plaatsvindt. Daarbij is het ook van belang zicht te krijgen op factoren die bijdragen aan verschillen in de wijze waarop wijkagenten hun werk doen. De hier kort genoemde uitgangspunten hebben zowel consequenties voor de vraagstelling van deze studie als voor de daarbij gehanteerde onderzoeksopzet en -methoden.

## 2.1 Vraagstelling

Op basis van de hier en in hoofdstuk 1 genoemde uitgangspunten en overwe-  
gingen wordt de vraagstelling van dit onderzoek als volgt geformuleerd:

- 1 Op welke wijze geven wijkagenten in Nederland in de praktijk vorm aan het gebiedsgebonden politiewerk?
- 2 In hoeverre zijn er verschillen te constateren in de wijze waarop het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland in de praktijk wordt uitgevoerd en waaruit bestaan deze verschillen?
- 3 Welke omstandigheden en factoren spelen een rol bij de wijze waarop wijkagenten in de praktijk hun werk doen en bij de verschillen die daarin optreden?

Bij deze vraagstelling wordt ervan uitgegaan dat er grote variatie kan bestaan, niet alleen in de wijze waarop politieorganisaties (korpsen, districten of basisseenheden) het gebiedsgebonden werk (laten) uitvoeren, maar ook tussen individuele wijkagenten. Dat hangt onder meer samen met de grote autonomie die politiemensen hebben in hun werk, een verschijnsel dat in onderzoek naar *street level*-bureaucratieën of frontlijnorganisaties (Lipsky, 1980; Prottas, 1979; Vinzant en Crothers, 1998) reeds vaak is geconstateerd. Al sinds het midden van de jaren zestig van de vorige eeuw laat onderzoek zien dat bij politieorganisaties op de werkvloer een aanzienlijke ruimte bestaat voor een eigen invulling van het werk (Goldstein, 1964; Muir, 1977; Terpstra, 2002a). Deze autonomie kan deels een gevolg zijn van een van bovenaf toegewezen discretionaire ruimte, maar wordt voor een groot deel op de werkvloer van de politieorganisatie zelf gecreëerd en in stand gehouden. Sinds de *street level*-bureaucratietheorie van Lipsky (1980) wordt er vaak van uitgegaan dat deze autonomie moet worden gezien als een poging een antwoord te vinden op de problemen en spanningen die het dagelijkse uitvoerende werk met zich meebrengt (Lipsky, 1980). Juist politiemensen beschikken over een grote mate van autonomie, niet alleen omdat zij op de grens van hun organisatie opereren (Prottas, 1979), maar ook omdat zij een groot deel van hun werktijd op straat doorbrengen en daardoor over een unieke combinatie van informatie beschikken. Bovendien moeten zij (meestal in korte tijd en onder grote druk) zelf antwoorden zien te vinden op de vele uiteenlopende, vaak onverwachte vragen en problemen die zij tegenkomen. Hun autonomie wordt nog vergroot omdat zij zich in hun dagelijks werk voor een groot deel onttrekken aan direct toezicht en controle door leidinggevend. Hun taken in de front-



lijn vereisen vaak een combinatie van daadkracht en een praktisch vermogen tot beoordeling van complexe situaties die zonder een zekere mate van autonomie niet goed denkbaar zijn (vgl. Hartman en Tops, 2005).

In de sturing van politiewerk wordt door leidinggevendenden met deze autonomie vaak rekening gehouden. In het geval van wijkagenten wordt deze autonomie in de praktijk vaak als noodzakelijk en wenselijk beschouwd. Juist van hen wordt verwacht dat zij in staat zijn algemeen beleid of beleidsprioriteiten te vertalen naar de specifieke omstandigheden en eisen van hun werkgebied (Terpstra, 2002a).

Bij dit onderzoek wordt nagegaan in hoeverre de in §1.3 onderscheiden kenmerken van de gebiedsgebonden politie in het dagelijks werk van wijkagenten terugkomen en welke invulling zij daaraan geven. Het gaat daarbij onder meer om de volgende deelvragen:

- hoe groot is de afstand tot burgers in de buurt (zowel in sociale zin als in termen van beschikbare kennis en informatie);
- hoe breed is het scala aan problemen waarop wijkagenten zich in hun werk richten;
- in hoeverre is sprake van een slechts reactieve aanpak van problemen, of wordt ook een preventieve benadering gehanteerd;
- in hoeverre en op welke wijze wordt door wijkagenten samengewerkt met andere partijen en instanties op het niveau van wijk en buurt;
- in hoeverre en op welke wijze betrekken wijkagenten burgers bij de aanpak van veiligheidsproblemen in de buurt?

Met de beantwoording van deze vragen komt ook aan de orde in hoeverre en op welke wijze wijkagenten erin slagen met hun invulling van het gebiedsgebonden werk afstand te nemen van het standaardmodel, dat lange tijd het politiewerk heeft gedomineerd (zie ook §1.2).

Binnen de Nederlandse politie hebben zich de afgelopen jaren belangrijke veranderingen voorgedaan. Gewezen kan onder meer worden op een toenemende nadruk op striktere handhaving, groeiende aandacht voor informatie-gestuurde politie, een groter gewicht dat wordt toegekend aan het realiseren van aantoonbare prestaties en de behoefte het werk meer te richten op de kerntaken van de politie. Een belangrijke vraag is welke gevolgen deze ontwikkelingen hebben voor de invulling die wijkagenten geven aan het gebiedsgebonden politiewerk. Hoewel deze ontwikkelingen in dit onderzoek niet

centraal staan, wordt hier wel nagegaan op welke wijze zij doorwerken in de praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk.

Bovendien zijn er naast het gebiedsgebonden politiewerk in de afgelopen decennia andere belangrijke politiemodellen naar voren gekomen. Gewezen kan worden op het model van de probleemgerichte politie (Goldstein, 1977), *broken-windows policing* (Wilson en Kelling, 1982) en meer recent *reassurance policing* (Tuffin, Morris en Poole, 2006). Elk van deze drie modellen is wel beschouwd als onderdeel van het gebiedsgebonden politiewerk (zie §1.3). Zoals eerder aangegeven, wordt dit in dit onderzoek opgevat als een empirische kwestie. Daarbij gaat het om de vraag in hoeverre (en op welke wijze) wijkagenten in hun dagelijks gebiedsgebonden werk elementen hanteren die overeenkomen met een of meer van deze politiemodellen. Nader uitgewerkt gaat het daarbij onder meer om de volgende deelvragen:

- in hoeverre (en op welke wijze) wordt in of ten behoeve van het gebiedsgebonden politiewerk op min of meer systematische wijze informatie over problemen in de wijk verzameld (en geanalyseerd), en in hoeverre ontwikkelen wijkagenten op basis hiervan (eventueel in samenwerking met andere partijen) gerichte, probleemoplossende strategieën;
- in hoeverre hanteren wijkagenten werkwijzen die zij ontleen aan of vergelijkbaar zijn aan noties uit de *broken windows*-theorie, pakken zij in het kader hiervan fysieke en sociale wanorde in de wijk aan en proberen zij bestaande vormen van informele sociale controle te versterken en burgers daarbij te betrekken;
- in hoeverre en op welke wijze proberen zij in hun wijk invulling te geven aan de eerdergenoemde *reassurance factor* (Bahn, 1974)?

In de hier geformuleerde onderzoeksvraag richt de aandacht zich ook op mogelijke verschillen in de wijzen waarop wijkagenten in Nederland uitvoering geven aan het gebiedsgebonden politiewerk. De veronderstelling daarbij is dat er min of meer bestendige, de aanpak van afzonderlijke problemen overstijgende stijlen zijn te onderscheiden in het werk van wijkagenten. Met deze hypothese wordt aangesloten bij eerder onderzoek onder politiemensen van onder meer Muir (1977) en, specifiek onder wijkgebonden politiefunctionarissen, van Mastrofski, Willis en Snipes (2002) (zie §1.5). Er wordt van uitgegaan dat deze werkstijlen vaak ontstaan in antwoord op specifieke, lokale werkomstandigheden. Tegelijk wordt verondersteld dat deze na verloop van tijd vaak een geïnstitutionaliseerd karakter krijgen en daarmee voor betrokkenen een grote mate van vanzelfsprekendheid krijgen (vgl. Berger en Luckman,

1966). De werkstijlen van wijkagenten zullen naar verwachting bestaan uit uiteenlopende, vaak niet als zodanig herkende elementen, die zich door betrokkenen vaak moeilijk (meer) laten verwoorden. Er wordt hier van uitgegaan dat werkstijlen van wijkagenten bestaan uit drie componenten, namelijk interpretaties of beelden (onder meer over burgers, de wijk of de politieorganisatie), opvattingen (met een normatief of moreel karakter) – bijvoorbeeld over de aard van politiewerk en de taken en (vereiste) opstelling van politiemensen in verschillende omstandigheden – en (feitelijke en waarneembare) praktijken die een min of meer routinematig karakter hebben. Daarbij is in het kader van dit onderzoek vooral het laatste element het belangrijkste. Hoewel werkstijlen per wijkagent kunnen verschillen, worden zij hier niet zozeer opgevat als een individueel of persoonsgebonden kenmerk, maar als min of meer collectief beschikbare stijlen waaruit wijkagenten kunnen kiezen, waarbij zij vermoedelijk rekening houden met de omstandigheden waarbinnen zij werken.

Tot slot richt deze studie zich op factoren en omstandigheden die van belang zijn om de wijze waarop wijkagenten het gebiedsgebonden werk uitvoeren, te begrijpen. Deels gaat het hier om factoren die de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk kunnen belemmeren of bevorderen. Daarnaast gaat het om omstandigheden die bijdragen aan verschillen in werkstijl tussen wijkagenten. Bij hun werk putten wijkagenten uit beschikbare interpretatieschema's, regels en (hulp)bronnen (Terpstra en Havinga, 1999), die zij voor een groot deel ontleen aan de omgeving waarin zij werken. Relevant daarbij lijken onder meer de organisatiestructuur (vooral de inbedding van het wijkwerk), het beleid van het korps of district en de sociale omgeving of locatie (wijk) waarbinnen de wijkagent moet werken. Op basis van eerder onderzoek (Terpstra, 2002a) moet ervan worden uitgegaan dat ook persoonlijke opvattingen van wijkagenten meespelen in de keuze voor een bepaalde werkwijze.

Met deze laatste elementen richt de aandacht zich in dit onderzoek deels ook op de context waarbinnen de wijkagent zijn of haar werk doet. Hoewel het hier niet gaat om een kernthema van dit onderzoek, kunnen de organisatorische en sociale context wel invloed uitoefenen op de werkwijze van de wijkagent. Zo is eerder al de vraag aan de orde gekomen in hoeverre het gebiedsgebonden werken bij de Nederlandse politie gepaard gaat met een gedecentraliseerde organisatie. Vooral in Amerikaanse literatuur wordt decentralisatie vaak beschouwd als kenmerk van *community policing* (zie bijvoorbeeld Skogan en Roth, 2004) (vgl. §1.3).

## 2.2 Uitgangspunten onderzoeksofzet

De hier geformuleerde uitgangspunten en vraagstelling impliceren dat gedetailleerd informatie moet worden verzameld over de wijze waarop wijkagenten in de dagelijkse praktijk het gebiedsgebonden politiewerk uitvoeren. Al vaker is geconstateerd dat het in onderzoek moeilijk kan zijn goed zicht te krijgen op de feitelijke uitvoering van het werk door politiemensen (Reiner, 1998). Verschillende omstandigheden kunnen daarbij een rol spelen, zoals de autonomie waarover politiemensen in hun werk beschikken. Ook de (sub)cultuur die zou bestaan op de werkvloer van politieorganisaties zou ertoe bijdragen dat soms met enige argwaan naar buitenstaanders als wetenschappelijk onderzoekers zou worden gekeken (Skolnick, 1966; Reiner, 2000; Punch, Tieleman en Van den Berg, 1999; Waddington, 1999).

In eerder onderzoek is geconstateerd dat met behulp van interviews soms slechts een beperkt zicht kan worden gekregen op het werk van alledag binnen de politie, onder meer omdat wenselijkheden de antwoorden zo nu en dan sterk bepalen. Bovendien wordt met interviews een groot beroep gedaan op de reflexiviteit van geïnterviewden, terwijl tradities en gewoonten op de werkvloer van de politieorganisatie soms een grote vanzelfsprekendheid hebben (Terpstra, 2002a). Daarnaast heeft politiewerk vaak betrekking op situaties waarin uiteenlopende opvattingen tegenover elkaar kunnen staan. Dat kan betekenen dat percepties uiteen kunnen lopen over wat de politie in een concrete situatie deed en welke effecten daardoor ontstonden, zonder dat altijd eenvoudig is vast te stellen welke opvatting of waarneming de juiste is (Reiner, 1998: 60-61).

In veel gevallen, ook in dit onderzoek, is het niet alleen van belang vast te stellen waaruit het werk van de politie feitelijk bestaat, maar ook in hoeverre dat overeenkomt met veronderstellingen, opvattingen of hypothesen uit het gebiedsgebonden politiewerk (McElroy, 1998). Ook dat is vaak niet zo eenvoudig, omdat gebiedsgebonden politiewerk vaak niet een helder en eenduidig concept is en opvattingen daarover kunnen uiteenlopen en kunnen veranderen (zie eerder §1.3).

Om vergelijkbare redenen is door onderzoekers geconstateerd dat het gebruikelijke surveyonderzoek ongeschikt is om zicht te krijgen op de vaak complexe uitvoeringspraktijk van het gebiedsgebonden politiewerk. Zo constateren Mastroski, Willis en Snipes (2002: 108-109) terecht: *'... this type of research is unable to tell us much about the actual behavior of officers on the street (...), the picture is far more complex than can be revealed through simple expressions of officer attitude toward community poli-*

cing'. Daarom is het des te opvallender dat onderzoek waarin het dagelijks werk van wijkagenten direct is geobserveerd, vrijwel ontbreekt.<sup>7</sup> Toch ontbreken dergelijke studies niet helemaal. Voor een deel gaat het hier om systematische observatiestudies, soms gebaseerd op een speciaal daartoe ontwikkelde gestandaardiseerde, kwantitatieve observatiemethode. Deze methode wordt onder meer gebruikt om vast te stellen in hoeverre wijkagenten andere activiteiten uitvoeren of hun tijd anders besteden dan collega's in de surveillancedienst (bijvoorbeeld Smith, Novak en Frank, 2001). Het onderzoek van Stol et al. (2004) naar politiestraatwerk in Nederland past in deze onderzoekslijn.

Daarnaast zijn er sinds de jaren zestig studies naar politiewerk verschenen met een meer intensief, etnografisch of kwalitatief karakter – zie voor 'klassiekers' in dit genre onder meer Skolnick (1966), Wilson (1968), Rubinstein (1973) en Muir (1977) en in Nederland Punch (1983). Omdat het bij deze studies vaak gaat om het verkrijgen van zicht op de verschillende stijlen in het dagelijks politiewerk, sluit de opzet van dit onderzoek hierbij aan. Specifiek betrekking op het werk van wijkagenten heeft de studie van Mastrofski, Willis en Snipes (2002). In Nederland kan de studie van Van der Torre (1999) in deze lijn worden geplaatst. Dit onderzoek heeft betrekking op medewerkers van basiseenheden in Rotterdam-West, een overigens ruimere categorie dan wijkagenten. Deze studie werd uitgevoerd tussen 1991 en 1996.

## 2.3 Opzet en methoden onderzoek

De opzet van het empirische deel van dit onderzoek valt uiteen in twee fasen. Van elk van deze fasen wordt in deze paragraaf de opzet beschreven, evenals de daarbij gehanteerde onderzoeksmethoden.

### Eerste fase onderzoek

De eerste (voor)fase van dit onderzoek bestond vooral uit het voeren van open gesprekken met vijftien wijkagenten over hun werk. Drie hoofdthema's stonden in deze gesprekken centraal, namelijk de opvattingen van wijkagen-

---

7 Mastrofski, Willis en Snipes (2002) menen zelfs: '*... there has been no observation-based assessment of police work styles under community policing*'.

ten over hun werk, de veranderingen die zich daarin volgens wijkagenten hebben voorgedaan en de strategieën die wijkagenten hanteren bij de aanpak van concrete problemen in hun wijk. Wat betreft het eerste thema is onder meer nagegaan wat wijkagenten zagen als de kern van hun werk, hoe breed het scala van problemen is waarop zij zich naar hun oordeel moeten richten en hoe zij de verhouding zien tussen repressieve en preventieve elementen in hun werk. Ook werd ingegaan op de relaties van wijkagenten met burgers/winkeliers, (externe) samenwerkingspartners en andere onderdelen van de eigen organisatie.

Deze gesprekken werden gevoerd met wijkagenten in drie verschillende korpsen. Per korps werd om de namen gevraagd van vijf ervaren wijkagenten in verschillende typen wijken, onder meer lettend op de mate van verstedelijking. De interviews werden gevoerd met behulp van een globale topiclijst. In het laatste deel van het gesprek werd aan de hand van twee of drie concrete gevallen waarmee de wijkagent in het werk de afgelopen periode was geconfronteerd, nagegaan op welke wijze hij of zij problemen in de wijk aanpakt. De gesprekken vonden plaats tussen half juni en eind september 2005. Deze tamelijk uitgebreide gesprekken duurden gemiddeld ruim twee uur, langer dan van tevoren gedacht. Van elk gesprek werd een uitgebreid verslag gemaakt.

Op basis van deze gesprekken vond een eerste analyse plaats van de werkwijzen van wijkagenten. Daarbij is een voorlopige typologie opgesteld van verschillende (werk)oriëntaties van wijkagenten. Bovendien zijn op basis van het verzamelde materiaal hypothesen opgesteld over achtergronden die een rol lijken te spelen bij de verschillen in werkoriëntatie.

### *Tweede fase onderzoek*

Hoewel de eerste fase van het onderzoek veel informatie opleverde over de opvattingen van wijkagenten over hun werk, liet zij ook belangrijke vragen onbeantwoord. Zo bleef er, ondanks het feit dat de genoemde interviews zeker niet kort waren, onvoldoende zicht bestaan op de werkwijzen die wijkagenten in de praktijk hanteerden. Eén van de nieuwe vragen die de eerste fase opwierp, had betrekking op een uitgangspunt waarmee dit onderzoek van start ging. Daarbij werd verondersteld dat in het werk van wijkagenten strategieën gericht op de oplossing van concrete problemen in de wijk een belangrijke plaats zouden innemen. Deze veronderstelling werd mede ingegeven doordat in omschrijvingen van gebiedsgebonden politiewerk probleemge-

richtheid (*problem solving* of *problem-oriented policing*) vaak een voorname plaats inneemt (zie uitvoeriger §1.3). De interviews in de eerste fase van dit onderzoek maakten echter duidelijk dat van een duidelijke probleemgerichtheid in het werk van wijkagenten lang niet altijd sprake is, en evenmin van duidelijk afgebakende, ‘probleemoplossende’ strategieën. Een communicatieve oriëntatie (zoals het onderhouden van contacten of aanwezigheid in de buurt) leek soms belangrijker dan een gerichtheid op de oplossing van concrete problemen. Dit riep echter wel de vraag op wat deze constatering nu betekent voor de feitelijke uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk.

Na afloop van de interviews in de eerste onderzoeksfase kwam nog een andere vraag naar voren. Daarbij ging het erom in hoeverre gevonden verschillen in werkoriëntatie van wijkagenten zich vertaalden in verschillen in feitelijke werkwijze. Zo werd geconstateerd dat wijkagenten die tijdens het interview een vergelijkbare nadruk leggen op handhaving en zich op overeenkomstige wijze afzetten tegen het beeld van de ‘oude softe wijkagent’ in de praktijk van hun werk op deze punten toch sterk kunnen verschillen (gelet op de aantallen processen-verbaal die zij feitelijk uitschrijven).

Deze vragen en constateringen wijzen op de noodzaak het werk van wijkagenten in zijn dagelijkse context direct te observeren. Besloten is daarom in de tweede (hoofd)fase van het onderzoek bij wijkagenten die eerder geïnterviewd waren, observaties uit te voeren naar de wijzen waarop zij in de dagelijkse praktijk hun werk uitvoeren. Deze observaties zijn uitgevoerd bij zes wijkagenten, werkzaam in drie verschillende korpsen en op verschillende typen locaties, en met uiteenlopende werkoriëntaties (zie §2.5). Per wijkagent is gedurende ongeveer een maand een groot aantal diensten meegelopen om het gebiedsgebonden politiewerk te kunnen observeren. De informatie die zo is verzameld, is aangevuld met gegevens uit interviews en verkregen door analyse van uiteenlopende documenten.

Dit (tweede) deel van het onderzoek heeft de opzet van casestudies. Het doel daarvan is niet zozeer statistische generalisatie, maar het verkrijgen van inzicht in uiteenlopende praktijken binnen het gebiedsgebonden politiewerk, bezien binnen hun dagelijkse context. Dat laatste is nodig om zicht te krijgen op de factoren en processen die bijdragen aan de diversiteit in werkwijzen (Yin, 1989). Ook al richt dit onderzoek zich niet primair op statistische generalisatie, de overtuiging bestaat dat veel verschijnselen die hier aan de orde komen, evenals de daaraan verbonden interpretaties, een algemenere geldigheid hebben dan alleen voor de locaties en organisaties waar dit onderzoek plaatsvond.

## 2.4 Selectie geïnterviewden en onderzoekslocaties

Aangezien de doelstelling van dit onderzoek onder meer is het verkrijgen van zicht op verschillen in werkstijlen tussen wijkagenten, is het onderzoek uitgevoerd in regionale korpsen die op verschillende manieren invulling geven aan het gebiedsgebonden politiewerk. Zoals eerder aangegeven is het onderzoek (en dat geldt zowel voor de eerste als de tweede fase van deze studie) uitgevoerd in drie politieregio's. Deze regio's zijn geselecteerd omdat ervan werd uitgegaan (op basis van eerder onderzoek en contacten met deze regio's) dat ze onderling verschilden in de invulling en organisatie van het gebiedsgebonden politiewerk. In hoofdstuk 3 wordt uitgebreider ingegaan op de wijzen waarop de drie regionale politiekorpsen ten tijde van dit onderzoek invulling gaven aan het gebiedsgebonden politiewerk.

Niet alleen de regio's verschilden op voor dit onderzoek relevante kenmerken, maar ook de locaties waar de wijkagenten werkzaam zijn. Door variatie in typen locatie binnen het onderzoek zou, zo werd bij de start van deze studie verondersteld, meer zicht kunnen worden verkregen op verschillen in werkstijlen en op omstandigheden die daarbij een rol spelen. Bij de keuze van locaties is vooral gelet op de mate van verstedelijking van het werkgebied van de wijkagent. In de eerste fase zijn in alle drie regio's wijkagenten geselecteerd uit (groot)stedelijke gebieden, middelgrote steden en kleine kernen op het platteland. Hoewel hierop niet werd geselecteerd, bleken ook de werkgebieden van de geïnterviewde wijkagenten te verschillen, zowel wat betreft grootte als naar functie – sommige gebieden hadden niet alleen een woonfunctie maar waren ook industriegebied, uitgaansgebied of (groot) winkelcentrum.

Op basis van de interviews uit de eerste fase is besloten observaties uit te voeren bij zes van de vijftien geïnterviewde wijkagenten. Hierbij is op drie criteria gelet: werkoriëntatie, type locatie en spreiding over de drie korpsen. Per korps zijn twee wijkagenten geselecteerd. Bij de feitelijke selectie is eerst gekeken naar diversiteit in werkoriëntatie. Vervolgens zijn bij elk korps twee locaties gekozen die qua urbanisatiegraad het meest kenmerkend lijken voor dit gebied. Bij regio I zijn dat twee werkgebieden op het platteland (kleine kernen of dorpen), bij regio II zijn dat twee wijken in middelgrote steden en bij regio III zijn dat twee buurten in een van de vier grote steden van Nederland (zie uitvoeriger hoofdstuk 3). Deze selectie was gebaseerd op de veronderstelling dat op die wijze (per type locatie twee casestudies) de meeste mogelijkheden zouden ontstaan voor analytische generalisatie (Yin, 1989).



Er is in dit onderzoek voor gekozen interviews en observaties te doen bij wijkagenten die al geruime tijd (als wijkagent) werkzaam zijn in hun gebied. Argument daarvoor was dat belangrijke elementen van het gebiedsgebonden politiewerk, zoals een netwerk met externe partners, goede informatie over de wijk en bekendheid bij bewoners, pas na verloop van tijd door de wijkagent kunnen zijn opgebouwd. Voorkomen moest worden dat het beeld van het gebiedsgebonden politiewerk te zeer bepaald zou worden door aanloopproblemen van een (in dit gebied) nog onervaren wijkagent. De geïnterviewde politiemensen waren gemiddeld 5<sup>1/2</sup> jaar werkzaam in hun gebied, uiteenlopend van 1<sup>1/2</sup> tot 14 jaar. De wijkagenten bij wie de observaties plaatsvonden, waren gemiddeld ruim 6 jaar als wijkagent werkzaam in hun gebied (variërend van 1<sup>1/2</sup> tot ruim 10 jaar). Vijf van de zes wijkagenten waren al vele jaren in dit gebied werkzaam voordat zij deze functie kregen. In leeftijd liepen deze zes wijkagenten uiteen van begin dertig tot eind veertig. In alle gevallen ging het om een man.

In een vroeg stadium van dit onderzoek is besloten de onderzoeksresultaten anoniem te beschrijven. Dit houdt in dat namen van wijkagenten en locaties, maar ook de drie politiekorpsen waar het onderzoek plaatsvond, hier niet zullen worden genoemd. Geprobeerd zal worden situaties zo te beschrijven dat personen zo weinig mogelijk herkenbaar zijn.

In overleg met het eerste korps waar de observaties plaatsvonden, bleek anonimisering de eenvoudigste manier om enkele bezwaren te ondervangen met betrekking tot vertrouwelijkheid van gegevens en bescherming van personen die in het onderzoek direct of indirect aan de orde zouden kunnen komen. De zelfde lijn is vervolgens voor het hele onderzoek gehanteerd. Opvallend is dat veel wijkagenten (maar ook hun collega's of leidinggevendenden) naar voren brachten dat zij niet hechtten aan anonimiteit van het onderzoeksverslag (met als argument 'wij hebben hier niks te verbergen').

Toch is aan deze op zich te prijzen opstelling niet tegemoetgekomen. Daartoe is besloten omdat met het eerste korps de genoemde afspraak tot anonimiteit was gemaakt. Bovendien bleek in de loop van deze studie dat anonimiteit van gegevens en personen nodig was toen de onderzoeker via de observaties betrokken raakte bij een ernstige zaak die landelijk publiciteit trok. Voor het onderzoek was dit van belang, omdat rond deze situatie duidelijk werd op welke wijze een wijkagent belangrijke taken kan vervullen in een wijk als er spanningen dreigen tussen verschillende bevolkingsgroepen. Omdat het politieonderzoek in deze zaak op het moment dat dit opgeschreven

wordt nog steeds niet is afgerond, kan hierover alleen worden geschreven onder de voorwaarde van anonimiteit. Overigens, als hier gesproken wordt over anonimisering van gegevens, houdt dit in dat niet alleen namen van locaties en personen zijn weggelaten, evenals informatie die bepaalde situaties herkenbaar kan maken. Er is geen (fictieve) informatie toegevoegd.

## 2.5 Uitvoering observaties

De eerste stap in de tweede fase van het onderzoek was dat zes van de vijftien wijkagenten die eerder waren geïnterviewd, benaderd werden met de vraag of het mogelijk was bij hen diensten mee te lopen en hun werkzaamheden te observeren. In alle gevallen werd hierop positief gereageerd, soms na overleg met de (directe) chef.

Een complicatie bleek wel te zijn dat drie van deze zes geselecteerde wijkagenten sinds de interviews van een half jaar eerder inmiddels een andere functie hadden binnen hun korps. In twee gevallen is in overleg met de chef van de betreffende basiseenheid besloten dat de observaties zouden worden uitgevoerd bij een collega-wijkagent binnen datzelfde bureau, met een vergelijkbare wijk en werkwijze. Deze collega was nog niet eerder geïnterviewd. In de praktijk bleek zijn werkwijze inderdaad vergelijkbaar met die van zijn eerder geïnterviewde collega. In het derde geval is de observatie binnen dezelfde regio, maar op een ander bureau uitgevoerd bij een wijkagent die in de eerste fase van het onderzoek al was geïnterviewd. Wat betreft type werkgebied en werkwijze leek deze wijkagent op de oorspronkelijk geselecteerde medewerker.

De observaties zijn bij alle wijkagenten uitgevoerd gedurende de verschillende typen diensten die zij hadden. Soms waren dat alleen dag- en avonddiensten, soms waren daar ook late diensten, 'horecadiensten' en nachtdiensten bij. Gedurende al deze diensten is vanaf het begin tot het eind met de wijkagent meegelopen. In het kader van dit onderzoek zijn daarmee uiteenlopende activiteiten van wijkagenten bijgewoond, waaronder intern overleg (zoals briefing), extern overleg (met partners of gemeente), huisbezoeken bij buurtbewoners, rondlopen op straat of markt, rondrijden door de wijk (soms ook daarbuiten) waarbij burgers de wijkagent aanspraken of deze buurtbewoners (of rondhangende jongeren) aansprak, uitschrijven van processen-verbaal, opnemen van een aangifte op het bureau, het horen van een verdachte, bureauwerk (het maken van een rapport, afwerken van administratieve verplichtingen).

tingen of het voeren van telefoongesprekken) en het bijwonen van informele gesprekken met collega's, in de koffiekamer, kantine, centrale ruimte van het bureau of de team- of wijkagentenkamer. Vooral het bureauwerk bleek een groter deel van het werk van wijkagenten uit te maken dan van tevoren was gedacht.

Tijdens de observaties is het slechts drie keer (gedurende korte tijd) voorgekomen dat ik niet aanwezig kon zijn bij activiteiten van de wijkagent. Bij gesprekken met burgers werd in de regel gevraagd of zij bezwaar hadden tegen mijn aanwezigheid. Slechts één keer maakte een burger die op het bureau kwam om de wijkagent te spreken hiertegen bezwaar. Daarom was ik niet aanwezig bij dit (overigens korte) gesprek. Een tweede keer was ik niet er niet bij op het moment dat de wijkagent een periodiek functioneringsgesprek had met zijn chef. De derde keer moest een wijkagent met een collega naar een gezin voor een 'moeilijk gesprek', waar het (ook mijzelf) niet wenselijk leek dat daar 'namens de politie' drie mensen bij aanwezig zouden zijn.<sup>8</sup>

Gemiddeld werd ongeveer 85 uur besteed aan observaties per wijkagent (exclusief de soms aanzienlijke tijd die nodig was voor het uitwerken van de veldwerkaantekeningen en de reistijd). Bij één wijkagent lag het aantal observatieuren aanzienlijk lager, namelijk op 28. Reden was dat deze wijkagent vanwege andere taken en verplichtingen vooral bureaudiensten deed, die losstonden van zijn wijkwerk. Dit werd echter pas duidelijk tijdens de observaties. In dat stadium is besloten niet meer een andere wijkagent te zoeken, des te meer daar bleek dat deze wijkagent wel een werkwijze had die zich op belangrijke punten onderscheidde van die van de andere onderzochte wijkagenten.

Daarnaast is een per wijkagent wisselende hoeveelheid tijd besteed aan onder meer kennismaking met het bureau, gesprekken met de chef van de afdeling, gesprekken met (soms grote aantallen) collega's en het bestuderen van relevante documenten (zoals een recente wijkscan of een wijkveiligheidsplan) en (aan het eind van de observatieperiode) een terugkoppelingsgesprek.

Bij de eerste wijkagenten zijn daarnaast enkele (in de regel vier) van de belangrijkste externe partners van de wijkagent kort geïnterviewd, vooral over de vraag hoe zij het functioneren van de betreffende wijkagent beoordeelden. Met deze partners was vaak tijdens de observaties al kennisgemaakt, bijvoorbeeld tijdens het bijwonen van een periodiek partneroverleg. Deze gesprekken bleken weinig toe te voegen. Deels werd informatie verstrekt die al uit het

---

8 Te meer daar ik al eerder een paar keer bij een vergelijkbaar gesprek met het betreffende gezin aanwezig was geweest.

eerdere interview met de wijkagent en de observaties bekend was, deels werd door de geïnterviewden het gesprek vooral gebruikt om een positief beeld van de persoon van de wijkagent naar voren te brengen. Het bleef onduidelijk waarom kritische nuances of reflecties in deze gesprekken nagenoeg ontbraken en het leidde tot twijfel over de betrouwbaarheid van deze gesprekken. Daarom is bij de laatste twee wijkagenten waar observaties plaatsvonden, afgezien van deze aanvullende interviews met externe partners. Van de gesprekken die wel zijn gevoerd, is vanwege de genoemde twijfel over de betrouwbaarheid, in het volgende weinig gebruikgemaakt.

Na afloop van de observaties (en de daarop aansluitende interviews) is daar telkens uitgebreid verslag van gedaan. Deze (kwalitatieve) veldwerkaantekeningen (in totaal 332 getypte pagina's) zijn in eerste instantie per wijkagent geanalyseerd. Dit resulteerde per wijkagent in een (intern, niet-openbaar) verslag als eerste stap in de analyse van het onderzoeksmateriaal. Daarna is de stap gezet naar een overallanalyse, aangevuld met de gegevens uit de eerste (interview)fase van het onderzoek.

De observaties in het kader van dit onderzoek hebben uiteindelijk meer tijd in beslag genomen dan waarop werd gerekend. Oorspronkelijk werd uitgegaan van observaties per wijkagent gedurende een gesloten blok van twee weken (en aansluitend twee weken verslaglegging, analyse en voorlopige interne rapportage in een caseverslag). Als deze planning zou zijn gehaald, had het veldwerk van de observaties in ongeveer zes maanden moeten zijn afgerond.

Onder meer vanwege vakantieperiodes werd snel duidelijk dat deze planning niet zou worden gehaald. Bovendien bleek spoedig dat wijkagenten regelmatig dagen hebben waarop zij voor een groot deel andere activiteiten dan wijkwerk verrichten. Deze waren voor dit onderzoek minder relevant. Het gaat hier onder meer om het volgen van een cursus of om dagen dat een wijkagent was ingeroosterd als werkverdelers of wachtcommandant. Daarnaast vervullen de meeste wijkagenten maar voor een deel van de tijd hun functie. Ten behoeve van dit onderzoek probeerden zij vaak hun werkzaamheden als wijkagent te clusteren op bepaalde dagen. Desalniettemin leidden deze omstandigheden ertoe dat de dagen waarop observaties werden uitgevoerd, moesten worden gespreid over een langere periode (soms wel meer dan vier weken per wijkagent). Het uiteindelijke gevolg hiervan was dat de observaties (in combinatie met andere hiermee verbonden werkzaamheden) niet na zes maanden, maar pas na ruim tien maanden waren afgerond. De observaties bij de wijkagenten werden uitgevoerd tussen begin februari 2006 en eind november van dat jaar.

In dit onderzoek bleek dat de wijkagenten (maar ook hun collega's en chefs) in de regel zeer openhartig zijn over hun werk. De indruk bestond dat zij het vaak op prijs stelden dat een onderzoeker van buiten een tijdlang met hen meeliiep, hun ervaringen deelde, zich geïnteresseerd toonde in hun werk en soms ook voor onverwachte vragen zorgde. Wel was bij verschillende wijkagenten (en soms ook wel enige van hun collega's) in het begin enige aarzeling of afstandelijkheid merkbaar. Dit leek vooral op te treden bij die wijkagenten met wie niet eerder al een uitgebreid interview had plaatsgevonden. In deze situaties leerden onderzoeker en wijkagent elkaar pas kennen op het moment dat de observaties begonnen. Uiteindelijk verliepen echter ook hier de observaties in grote openheid, gastvrijheid en vaak vriendschappelijkheid.

Van wantrouwen tegenover de onderzoeker bleek in dit onderzoek (met uitzondering van enkele gevallen in de begincontacten) geen sprake. De suggestie in vooral buitenlandse literatuur dat de praktijk van het politiewerk zich moeilijk laat onderzoeken vanwege een gesloten en wantrouwende politie(sub)cultuur kan hier dan ook niet worden bevestigd.

Aan het eind van elke observatieperiode is aan de betrokken wijkagent gevraagd in hoeverre naar zijn oordeel de observaties een goed beeld gaven van hoe zijn werk er in de regel uitziet: waren er geen belangrijke werkzaamheden gemist en was er, om wat voor reden dan ook, geen vertekend beeld ontstaan? In vijf van de zes gevallen bevestigde de wijkagent dat met deze observaties een goed beeld was verkregen. Slechts in één geval meende een wijkagent dat ten tijde van de observaties het werk sterk gedomineerd was door één ernstig probleem in zijn wijk. Hij was gedurende deze dagen genoodzaakt een groot deel van zijn tijd en aandacht hieraan te besteden. Andere werkzaamheden, waaraan hij normaal meer tijd schenkt, waren gedurende deze dagen daarom enigszins verwaarloosd.

Onder de vijftien wijkagenten die werden geïnterviewd en de zes bij wie observaties plaatsvonden, waren alleen mannen. Dit was niet de uitkomst van een doelbewuste selectie, integendeel zelfs. Het zou goed zijn geweest als dit onderzoek zich ook had gericht op vrouwelijke wijkagenten. Het weerspiegelt echter wel dat wijkagent nog steeds overwegend een mannenberoep is.

Om redenen van leesbaarheid, maar ook omdat alle onderzochte wijkagenten mannen waren, worden moeizame formuleringen als 'hij/zij' en 'wijkagent(e)' vermeden. De verwachting is dat veel van wat wordt beschreven ook van toepassing is op vrouwelijke wijkagenten.

In de komende hoofdstukken worden vaak en uitgebreid concrete situaties beschreven die zich tijdens de observaties hebben voorgedaan in het werk van de onderzochte wijkagenten. Ook worden vaak citaten gebruikt uit verslagen van de interviews. Dat leidt tot een omvangrijk verslag van dit onderzoek. Voor het veelvuldige gebruik van deze casusbeschrijvingen en interviewcitaten is niet alleen gekozen ter illustratie, maar ook omdat dit het basismateriaal van dit onderzoek is. Alleen op deze wijze valt te controleren waarop de onderzoeker-auteur zijn conclusies baseert. Indien citaten afkomstig zijn uit interviews gehouden tijdens de eerste fase van het onderzoek is dit aangegeven met de toevoeging 'interview wijkagent'. In andere gevallen zijn casusbeschrijvingen of interviewfragmenten afkomstig uit de verrichte observaties.

## Drie korpsen, zes locaties, zes bureaus

Voor het begrijpen van het dagelijkse werk van wijkagenten is enig zicht nodig op de context waarbinnen dat plaatsvindt. De problemen die een wijkagent moet aanpakken en de aangrijpingspunten die hij daarbij heeft en kan ontwikkelen, hangen immers, zo wordt hier verondersteld, voor een belangrijk deel samen met het karakter van de wijk of buurt waarbinnen hij moet werken. Ook de organisatorische context en inbedding van het gebiedsgebonden politiewerk zijn hier relevant. De middelen waarover de wijkagent beschikt, de steun die hij in zijn werk krijgt (evenals de mogelijke beperkingen die hij daarbij ondervindt), maar ook de mate waarin hij erin slaagt een centrale plaats in het politiewerk als geheel te verwerven en andere onderdelen van de politie in te schakelen bij het gebiedsgebonden werk, zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de organisatie waarbinnen hij werkt en de positie die zijn werk daarbinnen heeft.

Hoewel deze studie zich niet primair richt op de wijkcontext en organisatorische aspecten van het gebiedsgebonden politiewerk, wordt hierop in dit hoofdstuk toch ingegaan. Dat gebeurt slechts op hoofdpunten. Zo worden de zes buurten waar de observaties plaatsvonden niet afzonderlijk maar per type beschreven. Ook beperkt de beschrijving zich hier tot de locaties waar de observaties plaatsvonden en blijven de locaties waar slechts interviews met wijkagenten werden uitgevoerd, buiten beschouwing.

Eerst komt kort het beleid aan bod dat de drie regionale politiekorpsen waar het onderzoek plaatsvond, hanteren ten aanzien van het gebiedsgebonden politiewerk (§3.1). Vervolgens worden organisatorische context en inbedding behandeld van het werk van de wijkagenten (§3.2) en daarna worden enkele relevante kenmerken beschreven van de werkgebieden (buurt of wijk) van de wijkagenten (§3.3). Tot slot wordt kort ingegaan op enige achtergronden van de zes wijkagenten bij wie de observaties plaatsvonden (§3.4).

### 3.1 Drie korpsen en hun beleid

In eerder verricht onderzoek werd duidelijk dat het gebiedsgebonden politiewerk sinds eind jaren negentig een geïstitutionaliseerd onderdeel is geworden van het Nederlandse politiewerk. Sommigen spreken zelfs van gebiedsgebonden politiewerk als het dominante politieparadigma in Nederland. Tegelijk blijkt uit verschillende studies dat de wijze waarop het gebiedsgebonden politiewerk vorm krijgt, sterk kan verschillen (Zoomer, Geurts en Van Heel, 2000; Punch, Van der Vijver en Zoomer, 2002; Van der Vijver en Zoomer, 2004; Nienhuis et al., 2004). Deze verschillen hangen mede samen met het beleid dat de regionale politiekorpsen op dit punt voeren. Ook in dit onderzoek komen aanzienlijke verschillen naar voren in het beleid dat de korpsen voeren ten aanzien van het gebiedsgebonden werken binnen de politie. Het gaat hierbij onder meer om de volgende punten.

- Regio I kende tot voor kort slechts taakaccenthouders die het gebiedsgebonden politiewerk uitvoerden. Eind 2005 en in het voorjaar van 2006 werd binnen dit korps de overgang gemaakt naar een uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk door wijkagenten als min of meer zelfstandige functie. Deze wijkagenten zijn in dit korps voor ongeveer zeventig tot tachtig procent van hun tijd vrijgemaakt voor het gebiedswerk. De omvang van de werkgebieden van wijkagenten loopt hier uiteen van 7000 tot ongeveer 10.000 inwoners.
- In regio II is de functie van wijkagent een parttime functie. Voor ongeveer vijftig procent van hun tijd zijn deze politiefunctionarissen werkzaam voor hun wijk. Voor het andere deel van hun werktijd zijn zij werkzaam in de noodhulp, als dagcoördinator of in een andere functie. De omvang van de werkgebieden van de wijkagenten loopt sterk uiteen, van iets meer dan 3000 tot ruim 13.000 inwoners. Daarmee komen hier naar verhouding vrij grote werkgebieden voor. Deze regio kent ten tijde van dit onderzoek witte vlekken in het gebiedsgebonden politiewerk. Deels past dit ook in het gevoerde beleid binnen deze regio.
- Regio III laat het gebiedsgebonden politiewerk uitvoeren door politiemensen die fulltime voor deze functie zijn vrijgemaakt. Mede dankzij het feit dat bij dit korps sprake is van een 'scheiding tussen de processen', zijn wijkagenten hier vrijgesteld van werkzaamheden in bijvoorbeeld de noodhulp of de surveillancedienst. De wijkagenten zijn in dit regiokorps samen met andere politiemedewerkers (met bijvoorbeeld z'n vieren) ondergebracht in zogenaamde wijkteams. Naar verhouding hebben deze wijkagen-



ten kleine werkgebieden, vaak rond de 3000 à 4000 inwoners, soms ook kleiner (tot zelfs rond de 2000) en oplopend tot maximaal ongeveer 7000 inwoners.

### 3.2 Directe werkomgeving: het bureau

Ook in de organisatorische inbedding van het gebiedsgebonden politiewerk doen zich belangrijke verschillen voor. Onderscheid kan hier worden gemaakt in drie elementen: de organisatie van het bureau waar de wijkagenten werkzaam zijn, het beleid ten aanzien van het gebiedsgebonden politiewerk (inclusief de beleidsmatige 'druk' waarmee de wijkagenten te maken kunnen krijgen) en culturele aspecten die binnen de bureaus overheersen.

#### Organisatie van bureau of team

Ten eerste loopt de omvang van de bureaus waar de wijkagenten werken sterk uiteen. In regio I kennen de bureaus aanzienlijk minder medewerkers dan in de regio's II en III. Zogenaamde briefingsbijeenkomsten worden op de bureaus in de eerste regio door vaak niet meer dan tien à twaalf medewerkers bijgewoond. Daartegenover zijn in bijvoorbeeld regio II op één van de bureaus bij deze dagelijkse bijeenkomsten vaak wel 30 tot 35 medewerkers aanwezig.

Ook de mate waarin de wijkagent min of meer autonoom (of misschien beter geformuleerd: geïsoleerd) opereert ten opzichte van de rest van de organisatie, verschilt per regio. In regio III zijn de wijkagenten onderdeel van een wijkbureau. Ook de andere medewerkers zijn hier bezig met wijkwerk. De wijkagenten vervullen op deze bureaus (op papier, maar ook in de praktijk) een centrale (regie)functie. Zij bepalen in belangrijke mate (deels gezamenlijk, deels ook in overleg met de chef van het bureau) wanneer, waar en hoe andere medewerkers van het bureau worden ingezet bij de aanpak van problemen in de buurt.

In regio II daarentegen lijken de wijkagenten zelfstandiger te opereren, althans voor zover zij met hun wijkwerk bezig zijn (en niet ingeroosterd zijn voor ander werk). Tekenend is dat hier de wijkagenten een eigen werkruimte hebben, afgezonderd van de andere medewerkers van het bureau.

In regio I is sprake van afdelingen voor basispolitiezorg. Hierin zijn naast het gebiedsgebonden politiewerk ook andere functies, zoals noodhulp en re-

cherche ondergebracht. Op één van de onderzochte bureaus in deze regio hebben de wijkagenten een eigen, afgezonderde werkruimte. Op de veel kleinere bureaus in deze regio bestaan echter opvallend hechte collegiale bindingen tussen de medewerkers. Men is hier zeer goed op de hoogte van elkaars werk. Wijkagenten springen hier regelmatig tijdelijk bij als hun collega's in bijvoorbeeld de noodhulp het werk niet aankunnen of capaciteit tekortkomen. Hier maken vooral informele verhoudingen op de bureaus dat de wijkagenten niet geïsoleerd opereren. In de dagelijkse praktijk lijken hier de grenzen tussen wijkagenten en bijvoorbeeld medewerkers van de noodhulp soms te vervagen.

Terwijl in regio III de wijkagenten nauwe relaties onderhouden met andere medewerkers van het eigen wijkbureau, is vanwege de in deze regio gehanteerde 'scheiding van processen', de afstand tot noodhulp en recherche soms vrij groot (zeker als deze op een andere locatie werkzaam zijn, hetgeen vaak het geval is). Tegelijk komt het in deze regio niet voor dat wijkagenten voor een deel van hun tijd worden ingezet in bijvoorbeeld de noodhulp – niet op structurele basis en niet om gaten op te vullen die zich daar voordoen.

### Beleid en beleidsmatige druk

De werksituatie van de wijkagenten in de drie regio's verschilt ook op minder opvallende aspecten. Het belang daarvan wordt vaak pas na verloop van tijd duidelijk. Belangrijk zijn in dit verband verschillen die samenhangen met de autonomie van de wijkagenten en de aanwezigheid van (wat zou kunnen worden genoemd) beleidsmatige druk. Zoals in de voorgaande hoofdstukken reeds naar voren kwam, beschikken wijkagenten (net zoals andere politiemedewerkers) in de praktijk vaak over een grote autonomie (Lipsky, 1980; Terpstra, 2002a).<sup>9</sup> Toch verschilt ook de druk die op de wijkagenten van bovenaf wordt uitgeoefend. Dat heeft niet alleen of zozeer te maken met landelijk beleid (want dat is voor alle wijkagenten ongeveer hetzelfde), maar vooral met regionaal korpsbeleid en lokaal (veiligheids-)beleid. Op dit punt springt vooral regio III eruit. Onder invloed van de hoge prioriteit die lokaal wordt toegekend aan de aanpak van veiligheidsproblemen hebben wijkagenten (net als de collega's op hun bureau) hier te maken met allerlei nieuwe eisen en hebben zij nieuwe activiteiten gekregen. Hier wordt, ook voor wijkagenten,

---

9 Zie uitgebreider hoofdstuk 13.

meer dan elders strakker vastgehouden aan productie-eisen van aantallen te maken processen-verbaal. Tot de nieuwe taken die de wijkagenten er de afgelopen jaren bij hebben gekregen, horen onder meer het coördineren van integrale handhaving op buurtniveau, de adoptie van veelplegers, het leveren van een bijdrage aan de ‘pandenaanpak’ of het innen van niet-betaalde boetes. Veel van deze nieuwe taken komen bovenop de bestaande activiteiten. Het leidt hier niet alleen tot inperking van de autonomie van wijkagenten, maar vaak ook tot een hogere werkdruk. De wijze waarop deze werkdruk doorwerkt, verschilt overigens enigszins per bureau in deze regio.

In samenhang met het gevoerde beleid kan ook de inhoudelijke aanpak van de wijkagenten per regio enigszins verschillen. Onder invloed van onder meer de kerntakendiscussie (Van der Vijver, Meershoek en Slobbe, 2001; Van der Torre, et al., 2007) bestaat in de onderzochte regio’s de laatste jaren de tendens scherper te letten op de vraag of taken die voorheen bij de politie lagen, nog wel aandacht verdienen. Sommige taken worden nu beschouwd als het werk van andere instanties of als de verantwoordelijkheid van de gemeente. Hoewel deze opvatting ook te horen is in regio III, kent daar het lokale veiligheidsbeleid als uitgangspunt het streven naar ‘Schoon, Heel en Veilig’. Dit brengt in deze regio voor de politie (en daarmee voor de wijkagenten) met zich mee dat zij toezicht moeten houden en handhavend optreden, ook ten aanzien van fysieke aspecten en verloedering in de publieke ruimte. De mate waarin deze aspecten aandacht krijgen, verschilt in deze regio overigens tussen de onderzochte bureaus.

Tijdens de interviews in de eerste fase bleek al dat geen van de wijkagenten graag wordt aangezien voor, zoals men het vaak noemt, ‘softie’, ‘maatschappelijk werkster’ of ‘wijkzuster’. Voor sommigen zijn dit spoken uit het verleden waarmee men niet geassocieerd wil worden en die men op afstand wil houden. Ten tijde van het onderzoek lijkt er dan ook een (vermoedelijk nieuwe) consensus te zijn ontstaan onder wijkagenten dat handhaving er (ook voor de wijkagent) in het politiewerk ‘gewoon bij hoort’.<sup>10</sup>

Ook al doet dit verschijnsel zich in alle regio’s voor, het komt het sterkst naar voren in regio III. Juist daar heeft zich de laatste jaren, onder invloed van het lokale politieke klimaat, een verschuiving voorgedaan binnen de politieorganisatie, onder meer tot uiting komend in het beleid ten aanzien van het

---

10 Dit wil overigens niet zeggen dat alle wijkagenten even veel aandacht besteden aan handhaving; zie hoofdstuk 9.

gebiedsgebonden werk. In deze regio is vanaf 2002 in het beleid benadrukt dat het werk van de wijkagenten minder geïsoleerd zou moeten plaatsvinden, dat zij zich minder zouden moeten richten op 'sociale' aspecten en nadrukkelijker zouden moeten bijdragen aan toezicht en handhaving. Onder invloed hiervan zijn belangrijke veranderingen doorgevoerd in onder meer de organisatie van het gebiedsgebonden politiewerk. Om het onderscheid met de werkwijze uit het verleden te benadrukken, is men hier afgestapt van de term 'wijkagent', een term die hier vooral geassocieerd wordt met het als soft beschouwde verleden. Onder invloed van deze beleidsmatige veranderingen komt binnen dit korps de gesignaleerde verandering in zelfbeeld van wijkagenten het sterkst naar voren. Wijkagenten van 'de oude stempel', zoals zij hier worden genoemd, van wie werd aangenomen dat zij de koerswijziging naar een hardere en meer zakelijke aanpak niet meer zouden kunnen 'meemaken', waren vaak genoodzaakt een andere functie te aanvaarden. Ook op dit punt treden overigens enige (nuance)verschillen op tussen de bureaus en tussen individuele wijkagenten.

### De 'sfeer' op het bureau

Ten derde verschilt de werkomgeving van wijkagenten naar meer culturele aspecten. Het gaat hier opnieuw om verschillen tussen de bureaus, die in eerste instantie soms niet direct opvallen. Omdat het hier in de regel gaat om al langer bestaande routines en deels collectieve vanzelfsprekendheden worden deze vaak door de betrokkenen binnen hun bureau niet opgemerkt. Gegeven het feit dat de bureaus, ook binnen één regio of vergelijkbare sociale context, op dit punt soms onderling verschillen, moet ervan worden uitgegaan dat deze verschillen hoogstens indirect (en dan nog in beperkte mate) samenhangen met korpsbeleid of sociale omgeving. Deze culturele verschillen hebben onder meer betrekking op de onderlinge relaties en de overheersende houdingen en normen ten aanzien van werk en werktempo. Medewerkers die op het betreffende bureau van deze routines afwijken, vallen op en lopen de kans dat zij van collega's opmerkingen krijgen over hun werkwijze en dat zij zich (informeel, maar soms ook formeel) moeten verantwoorden of hun opstelling moeten uitleggen.

Zo is het op enkele van de bureaus tamelijk geaccepteerd dat medewerkers een aanzienlijk deel van hun tijd doorbrengen met bureauwerk en onderling, vaak informeel overleg. Een groot deel van de werktijd wordt hier besteed aan

het enkele keren per dag gezamenlijk koffiedrinken. Mede daardoor is de hoeveelheid tijd die medewerkers hier feitelijk op straat doorbrengen, soms tamelijk gering. Noodhulpmedewerkers rijden hier bijvoorbeeld alleen meldingen. Na de afhandeling hiervan komen zij in de regel direct terug op het bureau om hun bureauwerk of het koffiedrinken te hervatten.

Op twee van de politiebureaus in dit onderzoek bestaat de regel dat medewerkers zich vrij strak houden aan de formele werktijden. Hier komt het voor dat medewerkers die in hun vrije tijd nog dingen voor hun werk doen, daar door leiding of collega's op worden aangesproken. Dit wordt beschouwd als teken dat zij hun werk niet aankunnen. Er is in dit onderzoek echter ook meegelopen op bureaus waar een andere, vaak even vanzelfsprekende houding overheerst. Zo komen op één van de bureaus veel medewerkers (waaronder vooral wijkagenten), ook voor collega's zichtbaar, extra vroeg op het bureau om hun administratief bureauwerk zo snel mogelijk af te handelen. Zij doen dit omdat zij zo meer tijd overhouden om op straat te zijn of activiteiten uit te voeren in en ten behoeve van hun wijk. Hier wordt, in tegenstelling tot de bureaus met een cultuur van strakke werktijden, door politiemensen (onder wie wijkagenten) soms juist denigrerend gesproken over collega's die zich strak aan hun werktijden houden. Deze worden (achter hun rug) wel omschreven als 'minimalist'.

Terwijl op enkele van de bureaus een vast dagritme overheerst waarin veel tijd wordt besteed aan bureauwerk, koffiedrinken en onderling overleg is in het kader van deze studie ook onderzoek verricht op een bureau waar juist de tegenovergestelde praktijken en routines bestaan. Hier is het gebruikelijk dat medewerkers al geruime tijd voordat de dienst begint op het bureau aanwezig zijn, zich dan (nog in hun vrije tijd) omkleden en koffiedrinken. Tegen de tijd dat de dienst formeel begint, gaan alle medewerkers direct de straat op om met de surveillance te beginnen. Verwacht wordt hier dat medewerkers van het wijkteam verreweg het grootste deel van de dag op straat doorbrengen. Medewerkers die zich hieraan niet houden, worden hierop door leiding, maar ook door collega's aangesproken. Hier is het dan ook ondenkbaar dat een wijkagent (zoals op één van de andere bureaus het geval is) in de praktijk vooral bezig is met bureauwerk en andere taken (zoals coördinatie), zodat hij nauwelijks meer aan zijn wijkwerk toekomt en soms dagen achter elkaar niet op straat komt. Het zal duidelijk zijn dat deze verschillen in cultuur binnen de bureaus, ook al worden zij door de betrokkenen vaak niet als zodanig opgemerkt, belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de dagelijkse werkwijzen van wijkagenten.

### 3.3 Werkgebied: buurt en wijk

De werkgebieden van de wijkagenten in dit onderzoek verschillen niet alleen qua omvang, maar ook naar andere kenmerken. Deels zijn zij daarop ook geselecteerd (zie hoofdstuk 2), zoals naar de mate van verstedelijking. In regio I heeft het onderzoek plaatsgevonden bij twee wijkagenten in dorpen op het platteland. In regio II ging het om twee wijkagenten in wijken binnen middelgrote steden, buiten de Randstad. In de derde regio is meegelopen met twee wijkagenten in twee verschillende buurten in één van de vier grote steden in Nederland.

De wijken van de zes wijkagenten bij wie observaties plaatsvonden, lopen uiteen van ongeveer 3000 tot bijna 10.000 inwoners. Sommige van deze wijken hebben alleen een woonfunctie. Andere hebben ook een (klein) bedrijventerrein, winkelcentrum en/of uitgaansgebied.

De wijken verschillen ook naar woningbestand en geven daarmee een indicatie van hun welstandsniveau. In twee van de buurten (gelegen in een grootstedelijk gebied) overheersen goedkope huurwoningen. De vier andere buurten hebben zowel huurwoningen als (duurdere) koopwoningen. Ook wat betreft bevolkingssamenstelling verschillen de buurten. Hoewel op alle vier locaties leden van ethische minderheden wonen, loopt hun aandeel in de totale bevolking van de wijk sterk uiteen. In de twee plattelandslocaties vormen zij slechts een klein deel van de bevolking. In de andere vier locaties maken zij hier een aanzienlijk deel van uit. In de twee grootstedelijke wijken vormen zij de helft, respectievelijk driekwart van de totale bevolking (zonder dat overigens één bepaalde allochtone categorie daarbij getalsmatig overheerst).

Niet alleen qua samenstelling, maar ook wat betreft sociale cohesie en anonimiteit verschillen de wijken van de onderzochte wijkagenten. Ook dit hangt sterk samen met de mate van verstedelijking. In de twee buurten in de grote stad (regio III) zijn bewoners afkomstig uit verschillende sociale groeperingen, waartussen weinig (en dan nog vaak tamelijk oppervlakkige) sociale relaties lijken te bestaan. Bovendien is het verloop in deze wijken relatief groot: in één van de twee grootstedelijke buurten zou het verloop zelfs meer dan een derde zijn op jaarbasis.<sup>11</sup> Een deel van de huurflats in de andere grootstedelijke buurt functioneert voor veel jeugdige starters op de woningmarkt als tijdelijke woonlocatie. Deze bewoners proberen vervolgens vaak zo snel mogelijk weer door te trekken naar een (betere) woning elders. Juist een dergelijke groep bewoners zal in de regel niet veel investeren in het opbou-

wen van sociale relaties met andere bewoners (vgl. Girling, Loader en Sparks, 2000). Voor de sociale cohesie zal het vaak negatief uitwerken als een te groot deel van de bevolking een dergelijke opstelling heeft.

Aan de andere kant staan de twee dorpen op het platteland. Hoewel zich hier de laatste decennia veel 'import' heeft gevestigd, is het verloop van de bevolking in deze dorpen toch relatief gering. Vele van de inwoners hier wonen al hun hele leven in het dorp of de naaste omgeving, net zoals hun ouders, grootouders en vele andere familieleden. Eén van de wijkagenten vertelt dat in zijn dorp de traditionele zuilensamenleving, die in meer stedelijke gebieden in Nederland al dertig tot veertig jaar geleden uiteen is gevallen, nog steeds functioneert. In dit dorp tellen de scheidslijnen tussen de kerkgenootschappen nog. Het lidmaatschap van de zuil bepaalt nog steeds naar welke school de kinderen gaan en van welke verenigingen bewoners lid zijn. Veel oudere, mannelijke bewoners kennen elkaar omdat in het verleden velen van hen bij één en dezelfde grote werkgever in het dorp werkzaam waren.

Het gaat hier om meer dan om abstracte demografische of sociaalstructurele kenmerken van de buurten. Cohesie en anonimiteit komen tot uiting in de lokaal geldende, dagelijkse gedragsregels en onderlinge verwachtingen. In de beide plattelandslocaties (maar ook in één van de twee middelgrote steden) wordt de wijkagent voortdurend op straat door mensen begroet. Hier hoort het tot het pakket van overlevingsstrategieën van de wijkagent op straat om sommige bewoners te omzeilen die bekendstaan om het feit dat zij lang van stof kunnen zijn. Vele mensen op straat blijken hier de wijkagent bij zijn voornaam te kennen. De twee wijkagenten in de grote stad daarentegen worden vrijwel nooit door een burger op straat gegroet. Ook de wijkagenten zelf zijn er hier niet op bedacht dat burgers hen groeten en lopen, in tegenstelling tot hun collega's op de andere locaties, zonder te groeten door.

Ook tussen burgers bestaan per type locatie verschillen in verwachtingen over sociale omgang, afstand en informele sociale controle. In de twee dorpen kunnen de wijkagenten er vaak van uitgaan dat als iemand niet thuis is, de burens in de regel wel weten waar iemand op dat moment is en hoe laat deze waarschijnlijk terugkomt. In de grote stad komen wijkagenten vaak al niet eens op het idee dit aan de burens te vragen. Hangt er toch een buurvrouw of buurman nieuwsgierig uit het raam om te kijken wat de politie bij de burens moet, dan accepteert hij het als hij, soms op een verontwaardigde toon, te

---

11 Bron: mondelinge mededeling medewerker van de betreffende gemeente.

horen krijgt dat men zich heus niet met zijn burens bemoeit – een antwoord dat in de dorpen eerder enige argwaan bij een wijkagent zou opwekken.

De verschillen in sociale cohesie, anonimiteit en informele sociale controle stellen aan de wijkagenten verschillende eisen. Een dorp met een verzuiling die grotendeels nog intact is, brengt voor de wijkagent soms de noodzaak met zich mee, dat hij snel moet zien te achterhalen tot welke kring iemand behoort. Tegelijk leiden verschillen in sociale cohesie en anonimiteit tot verschillen in aangrijpingspunten voor wijkagenten in hun werk. In de nog wat besloten dorpssamenleving kunnen de twee wijkagenten (mede doordat zij hier reeds meer dan twintig jaar wonen en werken) profiteren van het feit dat zij (ook in een andere hoedanigheid dan politiemans) vele burgers goed kennen. Bij jongeren kennen zij vaak de ouders en zijn zij op de hoogte van de gezins- en familiesituatie. Andersom, en dat is mogelijk nog veel belangrijker, weten volwassen en jeugdige bewoners vaak het een en ander over de privé-situatie van de wijkagent. In deze omgeving kan de wijkagent, naast het wat abstracte gezag van het politieapparaat (dat hier overigens vermoedelijk nog altijd sterker leeft dan in een stedelijke context) ook zijn persoonlijke krediet of gezag gebruiken om zijn doelen in de contacten met burgers te bereiken. Dit is één van de redenen waarom wijkagenten in drie van de vier locaties buiten de Randstad in veel gesprekken met burgers direct overschakelen op het plaatselijke dialect. Een duidelijker signaal dat de wijkagent (ondanks uniform, speciale positie en bijzondere maatschappelijke status) tot de 'insiders' binnen de lokale gemeenschap behoort, is nauwelijks denkbaar.

Per locatie verschillen ook de aard en ernst van de veiligheidsproblemen. Deels hangt dat samen met de functies die het betreffende gebied kent. Een grote stedelijke markt in het werkgebied van de wijkagent of een uitgaansgebied met veel cafés dat grote aantallen jeugdige bezoekers aantrekt uit de regio, brengt (zeker op bepaalde tijden) andere problemen met zich mee dan een gebied met alleen een woonfunctie waar vooral gezinnen met kleine kinderen wonen. Op één van de onderzoekslocaties vormen de overlast en het storende gedrag door (ex-)psychiatrische patiënten in het winkelcentrum een telkens terugkerend punt van aandacht voor de wijkagent. De aanwezigheid van enkele grote psychiatrische voorzieningen in de directe omgeving speelt hierbij een belangrijke rol.

Deels ook hangt de voorraad van veiligheidsproblemen in het werkgebied van de wijkagent samen met de mate van verstedelijking, sociale cohesie en



informele sociale controle (vgl. Sampsom en Groves, 1989; Sampsom, Raudenbusch en Earls, 1997). Zo komt tijdens de observatieperiode op een politiebureau in één van de dorpen tijdens de briefing een paar keer aan de orde hoe om te gaan met typische, deels regionaal bepaalde veiligheidsvraagstukken van het platteland die om aandacht van de politie vragen, zoals stroperij en het toezicht bij de paasvuren. Uiteraard verschilt ook de ernst van de problematiek: in één van de grootstedelijke buurten heeft men onder meer te maken met overlast van drugspanden, met prostitutie, het dealen van hard-drugs op straat en met overlast en vervuiling door rondhangende groepen verslaafden. Daartegenover staat de in veel opzichten ‘kleinere’ problematiek van de dorpen, die overigens in de beleving van bewoners misschien wel net zo zwaar weegt. Hier is de politie bijvoorbeeld alert op kleine plastic zakjes die op straat gevonden worden en die wijzen op het regelmatige gebruik van hasj op die locaties. In de grote steden, waar vermoedelijk veel meer van dit soort zakjes op straat kunnen worden gevonden, is dit een verschijnsel waar de politie geen aandacht aan besteedt.

Relevant zijn niet alleen verschillen tussen de werkgebieden van de wijkagenten in aard en niveau van de objectieve veiligheid. Evenzeer van belang is het besef te leven in een *high crime society* (Garland, 2000). Deze besefcontext – een term ontleend aan Glaser en Strauss (1965), die hem overigens met het oog op een heel andere thematiek introduceerden – verschilt per locatie. Terwijl politie en burgers in de meer stedelijke gebieden voortdurend bedacht zijn op allerlei vormen van overlast, storend gedrag en criminaliteit, is dat in de onderzochte dorpen veel minder het geval. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende passage uit de aantekeningen gedurende mijn veldwerk bij de wijkagent in een van de twee dorpen:

‘Op de terugweg van het bezoek aan mijnheer F. gaat de wijkagent langs bij een slijterij. Hiernaast zit een café, dat van dezelfde eigenaar is. (-) Als wij bij de slijterij komen en onze fietsen neerzetten, blijkt opvallend genoeg dat de deur van de slijterij gewoon openstaat. Er is niemand binnen en op ons roepen komt er ook niemand. Dus lopen wij door naar achteren. Pas na verloop van tijd, als wij inmiddels een groot deel van het pand zijn doorgelopen, komt er een vrouw van rond de 60 jaar die ergens achter in het café aan het schoonmaken is. Zij weet te vertellen dat de eigenaar er niet is. Hij is volgens haar ook niet aanwezig, want anders stond zijn auto wel voor zijn huis (een eindje verderop in de straat). Omdat de eigenaar van de slijterij er niet is, gaan wij weer weg. Zonder problemen

had de hele slijterij kunnen worden leeggehaald, zonder dat iemand het zou merken. Als ik dat later tegen de wijkagent zeg, meent hij dat dit ook hier in het dorp eigenlijk niet meer kan. Maar het gebeurt blijkbaar nog wel. De vrouw die aan het schoonmaken is, reageert verder ook niet op de opmerking van de wijkagent dat de deur van de winkel gewoon openstaat terwijl er niemand is. Het besef te leven in een *high-crime society* is hier op het platteland in X. blijkbaar nog maar beperkt ontwikkeld.'

### 3.4 Achtergronden van de wijkagenten

Zoals in hoofdstuk 2 al kort is beschreven, werken de wijkagenten met wie in het kader van dit onderzoek werd meegelopen vaak al lang bij de politie (en soms ook in hun huidige wijk). Vier van hen zijn halverwege de veertig en werken tussen de 20 en 25 jaar bij de politie. De twee andere wijkagenten zijn jonger (tussen de 30 en 35 jaar), maar ook zij werken al lang bij de politie.

Alle zes wijkagenten kwamen op jonge leeftijd bij de politie. Een deel van hen heeft eerst nog (korte tijd) ergens anders gewerkt (onder meer bij de Koninklijke Marechaussee, het Korps Mariniers of als beroepsvoetballer). Voor de anderen was het werken bij de politie de eerste baan (en tot op heden enige werkgever die men heeft gehad).

Voor de meeste van deze wijkagenten lijkt te gelden dat politiewerk voor hen niet zomaar een baan is. Het werken bij de politie was voor sommigen een jongensdroom, een wens die zij al op jonge leeftijd hadden. Om deze te realiseren, hebben zij het nodige moeten presteren of opzij moeten zetten. Nog steeds is het werken bij de politie niet alleen een uitdaging vanwege alles wat men op straat kan meemaken, maar ook een morele aangelegenheid: het helpen van mensen, het handhaven van normen en gezag, en het verdedigen van een zekere maatschappelijke orde.

Voor minstens twee van hen ging het al op jonge leeftijd niet alleen om het werken bij de politie, maar ook om het beroep van wijkagent of het werken in de wijk of streek waar men opgroeide. In sommige gevallen werden deze wensen mede beïnvloed door politiemensen uit de naaste sociale omgeving (zoals een familielid), een wijkagent in het eigen dorp voor wie men als jongere grote waardering had of om de grote status die het werk van de politie had binnen de (etnische) groep waarin men opgroeide.

Uiteraard heeft elke wijkagent zijn eigen achtergrond, motivatie en biografie die in de keuze voor de politie en de functie van wijkagent een rol hebben gespeeld. Toch zitten hier ook belangrijke gemeenschappelijke elementen in. Dit kan worden toegelicht aan de hand van het levens- en beroepsverhaal van één van de onderzochte wijkagenten, dat om deze reden hier wat uitgebreider aan de orde komt. Hoezeer zijn ervaringen en biografie op onderdelen ook verschillen van die van de andere wijkagenten, toch laten ze zien hoe de achtergronden van een wijkagent medebepalend kunnen zijn, zelfs jaren later, voor de motivatie en betrokkenheid die hij heeft bij zijn werk en de aanpak van de problemen in 'zijn' wijk. Het maakt begrijpelijk op welke wijze voor meerdere wijkagenten hun werk, ondanks alle praktische en instrumentele aspecten die er ook aan zitten, in belangrijke mate een morele onderneming is.

O. is nu 33 jaar en sinds bijna twee jaar wijkagent in de wijk waar hij als zoon van Turkse immigranten opgroeide en waar zijn ouders nog altijd wonen. Zelf heeft hij (afgezien van de eerste paar jaar in Turkije) zijn hele leven in deze stedelijke agglomeratie gewoond. Al op jonge leeftijd wilde O. bij de politie werken. Hij vertelt dat zeker destijds bij Turkse mensen een baan als politieman veel aanzien genoot. Hij heeft geprobeerd al op zestienjarige leeftijd bij de politie te komen. Meer dan een baan als hulp op de afdeling Personeelszaken zat er toen nog niet in, simpelweg omdat hij te jong was om politieman te worden. Zodra hij 17<sup>1/2</sup> jaar was, solliciteerde hij bij de 'echte' politie. Omdat hij niet over een Nederlands paspoort beschikte, dreigde dat af te ketsen. Via een aparte procedure lukte het hem om in zeer korte tijd dit paspoort te verkrijgen, waarna hij direct tot de politie werd toegelaten. Op dat moment was hij één van de eersten uit zijn etnische groepering die bij dit korps kwam.

Na een paar jaar bleek zijn jongensdroom in de praktijk toch vele problemen met zich mee te brengen. Hij was op dat moment nog altijd één van de weinige allochtonen binnen zijn bureau. Hij kwam in, wat hij nu omschrijft als, een 'cultuur die heel anders was dan ik van thuis uit gewend was'. Hij had het gevoel dat hij in zijn werk vastliep. Tegelijk merkte hij steeds meer dat, hoewel zijn baan als politieman bij oudere mensen van Turkse afkomst op veel waardering kon rekenen, de jongeren uit zijn etnische groepering er soms minder waardering voor konden opbrengen en hem eerder als een 'verrader' zagen. Het bleek moeilijk de twee werelden te combineren.

Daarom besloot hij op een gegeven moment ander werk te nemen, als sporttrainer. Hij ging nog slechts parttime werken bij de politie. Op den duur beviel de combinatie van twee parttime banen hem echter niet. Hij had het gevoel dat hij moest kiezen voor het een of voor het ander. Uiteindelijk heeft hij besloten weer (helemaal) terug te gaan naar de politie, maar dan onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat hij wijkagent zou kunnen worden in een probleemwijk in zijn stad. Daar zou hij het gevoel hebben een bijdrage te kunnen leveren aan de oplossing van de problemen. Hij wilde het liefst naar de wijk terug waar hij zelf was opgegroeid. Deels door toeval lukte dat en is hij wijkagent geworden in deze wijk. Tot voor kort werd deze wijk als één van de meest problematische van deze grote stad beschouwd, met veel overlast van verslaafden, drugspanden, dealen op straat en prostitutie (en alle daarmee verbonden problemen van criminaliteit). Omdat hij het verval, maar ook de voorzichtige, recente ervaring van deze wijk persoonlijk en van dichtbij heeft meegemaakt, was hij sterk gemotiveerd om juist hier als wijkagent aan de slag te gaan. Hier kent hij vele mensen, vaak (kinderen) van immigranten, waarmee hij zich verbonden voelt.

Vier van de zes wijkagenten zijn al lang betrokken bij de wijk waarin ze nu als wijkagent werken. Men groeide in deze wijk, dit dorp of deze streek op. Twee van de wijkagenten (beiden werkzaam in een plattelandsdorp) wonen al meer dan twintig jaar in hun eigen werkgebied, soms al voordat zij bij de politie de functie van wijkagent kregen. Zij kennen in hun werkgebied dan ook veel mensen, niet alleen via hun werk, maar ook via hun vrijetijdsbesteding, via de school waar hun kinderen op zaten of via het verenigingsleven.

Slechts bij één van de zes wijkagenten overheerst een andere houding ten opzichte van zijn werk. Hij ziet zijn huidige baan als een tijdelijke opstap naar een meer leidinggevende functie binnen de politie en is zich daar sterk op aan het oriënteren. Hoewel sommige andere wijkagenten zeker ook geïnteresseerd zijn in het maken van een verdere carrière, zijn zij op dit punt ambivalent. Het feit dat zij dan het contact met 'hun' wijk en 'hun' wijkbewoners zullen moeten loslaten en dat zij het werk op straat dan vrijwel zeker zullen moeten inruilen voor een (interne) bureau- en coördinatiefunctie, weerhoudt hen (wellicht voorlopig) van deze stap, ook al zouden zij daarmee een hogere positie en een hoger inkomen kunnen bereiken (hoe belangrijk dat voor hen ook is).

Voor de wijkagenten die al lang in hun wijk werken, lokaal sterk sociaal verankerd zijn (ook buiten hun werk om) en daar veel mensen kennen,

vormt dat alles naar hun idee een essentieel onderdeel van hun functie. In één van de drie korpsen heeft men recent als beleid ingevoerd dat wijkagenten niet langer dan vijf jaar op één locatie werkzaam mogen zijn. De gedachte daarachter is dat een te lang verblijf op één locatie tot 'te innige relaties' met bewoners kan leiden en dat dit ongewenste effecten kan hebben. Ten tijde van het veldwerk in het kader van dit onderzoek maakte één van de twee wijkagenten in deze regio als gevolg hiervan de overstap naar een nieuwe wijk, nadat hij bijna negen jaar in zijn vorige wijk had gewerkt. Ook in de andere korpsen lijkt er om uiteenlopende redenen een tendens te bestaan wijkagenten minder lang op één plek te laten werken. Door de betreffende wijkagenten wordt deze ontwikkeling in de regel betreurd. Zij vrezen dat de kennis en contacten die zij voor de politie hebben opgebouwd, zo verloren zullen gaan.

### 3.5 Slot

In de volgende hoofdstukken zal in de beschrijvingen en analyses van werk en werkwijzen van de wijkagenten regelmatig worden teruggesproken op elementen die in dit hoofdstuk naar voren kwamen. Om die reden worden enkele van de belangrijkste punten met betrekking tot het beleid van de politie-regio, het werkgebied en het bureau waarbinnen de onderzochte wijkagenten werkzaam zijn, in schema 3.1 op een rij gezet.

**Schema 3.1: Kenmerken van onderzochte regio's, werkgebieden en bureaus waarbinnen de onderzochte wijkagenten werkzaam zijn**

	<i>Regio I</i>	<i>Regio II</i>	<i>Regio III</i>
Verstedelijking	dorp (platteland)	middelgrote stad	grote stad (Randstad)
Omvang wijk	7000-10.000 inwoners	3000-13.000 inwoners	2000-7000 inwoners
Kenmerken wijk	overzichtelijk; grote mate van sociale cohesie	tussenpositie	anoniem; lage sociale cohesie; groot aandeel in bevolking van allochtonen; opeenstapeling van grootstedelijke problemen en risico's

Omvang en functies bureaus	klein; naast wijkagenten ook noodhulp en recherche	groot; naast wijkagenten, ook noodhulp en recherche	groot; wijkbureau; wijkagent ondersteund door andere wijkmedewerkers; geen noodhulp en recherche op bureau
Functie	functie als wijkagent voor 70 tot 80 % van de tijd; verder andere taken	wijkagent voor 50 % van de tijd; voor de rest andere taken	wijkagent als fulltime functie
Korpsbeleid	recent overgang van taakaccenthouder naar zelfstandige functie als wijkagent	in gebiedsgebonden politiewerk 'witte vlekken'	in 2002 overgang naar nieuw systeem van gebiedsgebonden politiewerk; doel: wijkagenten niet geïsoleerd, maar met wijkbureau en wijkagent duidelijker taak in handhaving en minder 'sociale' activiteiten
Omgang op bureau	informeel en gemoedelijk; daardoor geen duidelijke grens noodhulp en werk van wijkagent	werk wijkagent wat meer geïsoleerd	wijkagent centrale figuur binnen wijkbureau; afstand tot andere 'processen' groot

Tot slot: uit het bovenstaande schema kan worden afgeleid dat regio II in veel opzichten een tussenpositie inneemt ten opzichte van de beide andere regio's. Dat is overigens geen toeval. Bij de start van het onderzoek werden de regio's waar dit onderzoek zou plaatsvinden, hierop geselecteerd. Achteraf, nu meer gedetailleerde informatie beschikbaar is, moet worden geconstateerd dat het oorspronkelijke beeld op hoofdlijnen klopte.

## 4

## Het werk van de wijkagent: een eerste kennismaking

In dit hoofdstuk wordt een eerste beschrijving gegeven van het werk van wijkagenten bij de Nederlandse politie. Allereerst gebeurt dat met een inventarisatie van de activiteiten die wijkagenten uitvoeren (§4.1). Vervolgens wordt nagegaan welke accenten wijkagenten hierin leggen en in hoeverre er verschillen bestaan in de hoeveelheid aandacht die zij aan de verschillende activiteiten en taken besteden (§4.2).

### 4.1 Activiteiten van wijkagenten

Het werk van wijkagenten omvat activiteiten die wat betreft inhoud, complexiteit, duur en eenmaligheid, maar ook wat betreft hun vooraf geplande en gestructureerde karakter sterk uiteenlopen. Dit weerspiegelt deels het frontlijnkarakter van dit werk. Van burgers, vanuit de buurt en van andere instanties komen telkens weer uiteenlopende problemen en vragen bij de politie terecht. Voor een deel wordt de wijkagent daarbij als vertegenwoordiger van de politie als eerste aangesproken. Deels ook is de wijkagent degene die vanuit zijn organisatie als eerste problemen in de buurt signaleert en maatregelen voorbereidt of neemt. De omvang, aard en het soms acute karakter van de problemen die op de wijkagent afkomen, brengen met zich mee dat van deze politiefunctionaris creatief ondernemerschap wordt verwacht (Vinzant en Crothers, 1998; Hartman en Tops, 2005). Tegelijk maakt het frontlijnkarakter van zijn positie dat de wijkagent een brug- of schakelfunctie (Prottas, 1979) vervult tussen enerzijds zijn eigen organisatie en anderzijds burgers en partnerinstellingen. Niet altijd komen de visies, mogelijkheden en belangen in deze twee werelden met elkaar overeen.

De grote diversiteit in het werk van wijkagenten maakt een beknopte beschrijving daarvan niet eenvoudig. Bovendien is categorisering van de verschillende onderdelen van dit werk lastig, omdat activiteiten in het teken kunnen staan van meerdere functies. Een kort voorbeeld kan dit duidelijk maken.

Eén van de wijkagenten besluit op een vroege ochtend door zijn wijk te fietsen, met als doel bij te dragen aan de zichtbaarheid van de politie en daarmee burgers gerust te stellen. Tegelijk worden met deze fietstocht andere functies gediend. Zo controleert hij meteen of er bij de basisschool in de wijk geen auto's dubbel geparkeerd staan waartegen handhavend moet worden opgetreden. Ook gaat hij even kijken bij een flatgebouw waar vernielingen zijn gemeld. Vervolgens fietst hij langs een plek waar weleens spijbelaars worden gesignaleerd en rijdt hij langs een clubgebouw om na te gaan of daar volgens afspraak de rommel is opgeruimd. Het meest algemene doel van deze fietstocht is nog wel dat hij zo al fietsend informatie verzamelt over problemen in de wijk en op grond daarvan eventueel partners kan aanzetten tot nieuwe, gerichte activiteiten.

Andersom kunnen bepaalde functies ook met behulp van verschillende activiteiten worden bereikt.

Om een eerste zicht te krijgen op het gebiedsgebonden politiewerk in de praktijk, zijn de activiteiten van wijkagenten gegroepeerd in enkele globale categorieën. Daarbij is een wat andere indeling gekozen dan in eerdere studies of beleidsstukken. Soms gaat het daar meer om een wenselijke dan een feitelijke taakuitoefening (Politieacademie, 2006). Bovendien bleken in dit onderzoek in de praktijk activiteiten door wijkagenten plaats te vinden die in eerdere studies niet werden vermeld (zie bijvoorbeeld Zoomer, Geurts en Van Heel, 2000; Nienhuis et al., 2004).

De hier gegeven indeling van activiteiten van wijkagenten loopt van extern naar intern gericht. Als tussencategorieën zijn te onderscheiden extern gerichte activiteiten in het kader van tweedelijns werk (dat wil zeggen, politiewerk vooral gericht op samenwerking met partners) en activiteiten waarbij de wijkagent functioneert als schakel tussen omgeving en onderdelen van zijn organisatie.

De hier gepresenteerde indeling heeft alleen betrekking op activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van de functie van wijkagent. Werkzaamheden die door de wijkagent worden uitgevoerd op momenten dat deze is ingeroosterd voor andere diensten of werkzaamheden (bijvoorbeeld de surveillancedienst) blijven hier buiten beschouwing.<sup>12</sup>

---

12 Dit geldt alleen voor wijkagenten in de regio's I en II; hier is 'wijkagent' een parttime functie. Voor het overige deel van de aanstelling worden wijkagenten ingezet bij ander werk (soms daar ook specifiek voor ingeroosterd).



De volgende tien categorieën van activiteiten kunnen worden onderscheiden in het werk van Nederlandse wijkagenten. De mate waarin zij door hen worden uitgevoerd, kan overigens verschillen. Hierop wordt later in dit hoofdstuk teruggekomen.

### *I Rechtstreeks contact met burgers*

Het betreft hier vooral twee aspecten. Ten eerste gaat het om het bevorderen van zichtbaarheid, bereikbaarheid en aanspreekbaarheid van de politie tegenover bewoners in de buurt. De wijkagent zorgt dan dat hij regelmatig in de wijk aanspreekbaar is om de verhalen van burgers aan te horen (terwijl hij daar niet altijd direct wat mee doet). In één van de regio's spreken politiemensen hier van een 'praatje pot'. Op deze wijze krijgt de politieorganisatie voor burgers (letterlijk) een gezicht. Soms wordt dit beschouwd als belangrijke doelstelling op zich.

Ten tweede kennen wijkagenten in sommige gevallen hier (ook) verder gelegen doelen aan toe, zoals het opbouwen of in standhouden van een vertrouwensrelatie met burgers. Ook kunnen zij met hun zichtbare aanwezigheid in de buurt beogen bewoners van de wijk gerust te stellen en onveiligheidsgevoelens tegen te gaan, een voorbeeld van de eerdergenoemde 'reassurance-functie' (Bahn, 1974).

### *II Activiteiten op straat*

De volgende activiteiten van wijkagenten op straat kunnen worden onderscheiden.

#### *a Algemene of preventieve surveillance*

Algemene surveillance door de wijk kan door wijkagenten worden uitgevoerd per voet, op de fiets of met de auto. Wijkagenten die aan algemene surveillance doen, combineren dat vaak met een bezoek aan een instelling of huisadres waar zij toch moeten zijn. Op heen- en/of terugweg nemen zij een omweg om zo door hun wijk te surveilleren. Algemene surveillance als zelfstandige activiteit (niet gekoppeld aan een bezoek in of nabij de wijk) komt bij sommige wijkagenten niet of slechts weinig voor.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Wijkagenten in regio I en II doen soms wel aan algemene surveillance op momenten dat zij ingeroosterd zijn voor een ander deel van hun aanstelling (dus niet als wijkagent).

### b Meldingen rijden

Het verschil met de algemene surveillance is, dat hier sprake is van een melding waar men binnen een bepaalde tijd moet zijn. Deze activiteit komt bij wijkagenten slechts sporadisch voor.<sup>14</sup>

### c Handhaving en toezicht

Wijkagenten kunnen op diverse wijzen op een voor burgers zichtbare wijze toezichthouden en handhavend optreden. In uiteenlopende situaties en bij verschillende gedragingen van burgers (zoals fietsen op de stoep, huisvuil verkeerd aanbieden, bier drinken op straat, vernieling, door rood rijden, winkeldiefstal, dealen van drugs op straat, met alcohol op achter het stuur en rijden zonder rijbewijs) kunnen zij hun aanwezigheid laten blijken en handhavend optreden. Zij kiezen daarbij uit een breed scala aan strategieën, zoals burgers aanspreken, waarschuwen, een reprimande geven en de rommel laten opruimen, een proces-verbaal uitschrijven en eventueel zelfs aanhouding. Veel van dit optreden heeft betrekking op verkeer en openbare orde.

### d Normbevestiging

Sommige wijkagenten zijn, in de regel als onderdeel van andere activiteiten, op sommige momenten expliciet bezig met wat zij zien als normbevestiging. Het verschil met de vorige genoemde activiteit is dat normbevestiging minder reactief is en vaak vooral een symbolische, preventieve uitstraling moet hebben. Wijkagenten kunnen dit op verschillende, soms vrij persoonsgebonden manieren vormgeven. Eén van de wijkagenten is bijvoorbeeld vrij strikt in het zich houden aan de verkeersregels voor fietsers. Hij doet dit om zo een duidelijk signaal af te geven aan burgers, vooral aan kinderen en jongeren, en zo de regels in het verkeer te bevestigen.<sup>15</sup>

## III Hulpverlening

Bij hulpverlening door wijkagenten gaat het opnieuw om uiteenlopende activiteiten. Een deel van deze hulpverlening duurt kort en vindt tussendoor plaats, vaak als onderdeel van andere activiteiten. Een voorbeeld hiervan is dat een wijkagent terwijl hij te voet op weg is naar een overleg op het gemeentehuis, onderweg een bejaarde op straat helpt die een probleem heeft met het

<sup>14</sup> Hier geldt hetzelfde als bij de algemene surveillance (zie vorige voetnoot).

<sup>15</sup> Zie ook §13.6.

wiel van zijn rolstoel of twee toeristen de weg wijst naar een groentewinkel. Soms gaat het om hulpverlening gedurende een langere periode, zoals in het geval van een ex-psychiatrische patiënt die voor veel overlast en klachten zorgt bij de bureu. In een dergelijk geval bestaat de hulp door de wijkagent uit het onderhouden van contacten met de betreffende persoon en diens directe omgeving en uit een verwijzing naar of het inschakelen van andere instanties. Veel wijkagenten zijn overigens van oordeel dat zij terughoudend moeten zijn met het bieden van hulp. In hun opvatting waren wijkagenten hier in het verleden wel eens te veel mee bezig.

#### IV Problemen in de wijk aanpakken

Een deel van de activiteiten van wijkagenten staat in het teken van de aanpak van problemen in de wijk. Onderscheid kan worden gemaakt tussen een meer preventieve en meer reactieve aanpak. In enkele gevallen kan worden gesproken van een probleemgerichte aanpak. De hier onderscheiden activiteiten lopen in de praktijk soms door elkaar. Onderscheid kan worden gemaakt tussen de volgende categorieën.

##### a Reactieve aanpak van acute problemen

Bij wijkagenten komen dagelijks vele, vaak zeer uiteenlopende problemen en vragen binnen, onder meer via rechtstreekse meldingen van burgers, telefoontjes van instanties, de dagelijkse briefing, informele contacten met collega's, eigen waarneming op straat of mutaties en rapporten via de computer. Sommige problemen zijn tamelijk overzichtelijk (bijvoorbeeld klachten over een telkens in het weekend verkeerd geparkeerde aanhangwagen). Het kan daarbij voor een deel gaan om problemen die te maken hebben met sociale en fysieke wanorde in de wijk en leiden tot onrust bij bewoners. Andere problemen kunnen weliswaar klein, maar toch wel tamelijk complex zijn. Een voorbeeld hiervan is een melding bij een wijkagent door een medewerkster van de thuiszorg dat zij vermoedt dat een bejaarde, alleenstaande man bij wie zij dagelijks een uurtje komt voor verzorging, wordt bestolen door een voormalige buurman.

Problemen kunnen ook omvangrijk én complex zijn, zoals de voortdurende overlast in bepaalde straten in de omgeving van een nachtopvang voor verslaafden. De reactieve aanpak kan de wijkagent dan zelf uitvoeren, maar hij kan ook collega's inschakelen (bijvoorbeeld uit de noodhulp) bijvoorbeeld door hen te vragen op bepaalde tijden op de aangegeven plek langs te rijden en eventueel op te treden, mogelijk door proces-verbaal op te maken. Een deel van de acute problemen waar wijkagenten mee te maken krijgen, hangt

samen met conflicten en ruzies tussen burens. De aanpak van deze problemen, bijvoorbeeld in de vorm van bemiddeling tussen bewoners, kan veel tijd vergen van een wijkagent. Sommige wijkagenten beschouwen dit als onaangename werkzaamheden en/of niet als werk voor de politie. Op sommige locaties worden wijkagenten ingepland (of ze laten zich inroosteren) voor bepaalde avond- en/of nachtdiensten, zoals horecadiensten of late weekenddiensten. Zij vinden het belangrijk zelf betrokken te zijn bij toezicht en handhaving in hun wijk. Bovendien krijgen zij op deze wijze rechtstreeks informatie over problemen die zich 's avonds en 's nachts in hun wijk voordoen, bijvoorbeeld in het uitgaansgebied of bij bepaalde cafés. In hun opvatting is het belangrijk dat jongeren uit hun wijk zien dat ook de wijkagent daar aanwezig is en eventueel optreedt. Dit biedt hen in hun ogen meer basis om jongeren uit hun wijk later aan te spreken op hun gedrag, bijvoorbeeld als die ergens in een groep rondhangen.

#### **b Preventie van overlast en criminaliteit**

Soms proberen wijkagenten problemen van overlast of criminaliteit in hun wijk te voorkomen. Dat kan door maatregelen vanuit de eigen organisatie (bijvoorbeeld door gerichte surveillance door collega's of door zelf met een groep jongeren te gaan praten als hij bij hen bepaalde problemen of risicogedrag verwacht), maar ook door andere instanties in te schakelen. Zo hebben wijkagenten in één van de steden aan gemeente en woningbouwcorporatie gevraagd hekken te plaatsen bij verschillende appartementenblokken, zodat 's avonds de binnenplaatsen daar zijn afgesloten. Op deze wijze wordt hier de toegang voor onbevoegden bemoeilijkt en kunnen overlast, vernieling en vervuiling door verslaafden en groepjes jongeren worden tegengegaan. Sommige preventieve activiteiten hebben overigens een minder gericht karakter, zoals schooladoptie, waarbij wijkagenten voor basisschoolleerlingen lessen verzorgen. Het gaat hier deels om het voorkomen van overlast, vernielingen en criminaliteit door jongeren, maar vooral om het leggen van contact met de jeugd, hen te leren kennen, hen te laten weten welk 'gezicht' bij de wijkagent hoort en eventueel zo hun vertrouwen te winnen (zie punt 1).

#### **c Preventie van escalatie van conflicten en spanningen in de buurt**

In sommige van de wijken waar dit onderzoek plaatsvond, constateert de politie dreigende conflicten en spanningen tussen verschillende bevolkingsgroepen of familienetwerken. Juist van de wijkagent wordt verwacht dat hij een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van deze conflicten en een mogelijke

escalatie daarvan. Dat kan door het verzamelen van informatie, maar ook door het onderhouden van contacten met de betreffende groepen van bewoners in de wijk.<sup>16</sup>

#### d Probleemgerichte aanpak

Onder een probleemgerichte aanpak wordt hier een werkwijze verstaan waarbij op basis van systematisch verzamelde informatie achterliggende factoren worden aangepakt van een reeks gelijksoortige incidenten (Goldstein, 1979). Probleemgericht werken kan worden gezien als een poging het patroon te doorbreken van een politie die vooral bezig is met ad hoc-reacties op losse incidenten, zonder dat men toekomt aan de onderliggende oorzaken (ook wel genoemd 'dweilen met de kraan open'). Hoewel in veel gevallen de term 'probleemgericht werken' te veel suggereert voor de wijze waarop wijkagenten hun werk doen, zijn er voorbeelden te geven waarin het werk van wijkagenten aan deze (hoge) eisen voldoet.<sup>17</sup>

#### V Activiteiten in het kader van opsporing

Wijkagenten voeren slechts in beperkte mate activiteiten uit in het kader van de opsporing, zoals het opnemen van een aangifte, het horen van een getuige of slachtoffer, het verhoren van een verdachte of het doen van een beperkt opsporingsonderzoek van een zaak die in hun wijk heeft gespeeld. Voor zover zij dit doen, gebeurt dit soms buiten hun tijd als wijkagent. Twee van de wijkagenten met wie tijdens hun werk is meegelopen, zijn in het recente verleden een tijdlang opgenomen geweest in een opsporingsteam. Zowel praktische omstandigheden als de informatiepositie van de wijkagent zijn hierbij belangrijke overwegingen.

Ook komt het soms voor dat de wijkagent een aangifte opneemt van een wijkbewoner die hij goed kent of waarbij de bewoner zelf specifiek om hem heeft gevraagd. Een andere manier waarop wijkagenten een bijdrage kunnen bieden aan de opsporing is door informatie te leveren aan de recherche ten behoeve van de opsporing van een zaak of een verdachte in hun wijk. Op basis van dit onderzoek lijkt in de praktijk deze laatste bijdrage van wijkagenten aan de opsporing belangrijker dan de eerdergenoemde activiteiten. Deze bevinding komt overeen met conclusies in een eerder onderzoek naar de relatie

---

16 Zie §5.3 voor een uitgebreide beschrijving van een voorbeeld van deze aanpak.

17 In het volgende hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van een voorbeeld van deze aanpak. Zie ook hoofdstuk 12.

tussen gebiedsgebonden werk en de opsporing bij de Nederlandse politie (Zoomer, 2006).

## VI Samenwerking met externe partners

Een belangrijke activiteit van wijkagenten bestaat uit samenwerking met externe partners. Het gaat hierbij onder meer om woningbouwcorporaties, (deel)gemeenten, welzijnsinstellingen (jeugdwerk, sociaal-cultureel werk), zorginstellingen, hulpverlenende instanties, bureaus Halt en scholen. Deels gaat het hier om het opbouwen en in standhouden van samenwerkingsrelaties of netwerken, vaak rond een bepaalde thematiek. Een deel van de samenwerking bestaat uit het bijwonen van een regelmatig overleg met partners (bijvoorbeeld eens in de vier weken). Dit staat onder allerlei namen bekend, zoals zorgoverleg, buurtnetwerk, ketenoverleg, partneroverleg of jeugdnetwerk. Ook tussendoor is er vaak regelmatig contact met partners. Deze samenwerking verloopt veelal nogal informeel en is afhankelijk van persoonlijke relaties en onderling vertrouwen. Informatie-uitwisseling vormt naast de uitvoering van allerhande concrete interventies een belangrijk onderdeel van deze samenwerking.

In het verleden lag de coördinatie van dit type samenwerking vaak bij de politie, in de praktijk vooral de wijkagent. Een aantal jaren geleden is op veel locaties geprobeerd deze verantwoordelijkheid bij andere instanties onder te brengen, vaak de gemeente (vgl. Terpstra en Kouwenhoven, 2004). Dit gebeurde hoofdzakelijk vanuit een streven de politie zich meer te laten richten op de 'kerntaken' (Van der Vijver, Meershoek en Slobbe, 2000). Dit onderzoek laat zien dat de politie (vooral in de persoon van de wijkagenten) in de praktijk nog steeds genoodzaakt is deze regie of coördinatie op zich te nemen. De wijkagent is degene die het gebrek aan daadkracht en consensus binnen een netwerk door zijn persoonlijk optreden vaak lijkt te doorbreken. Bewoners en vertegenwoordigers van een instantie die niet meer weten hoe verder te gaan in de gezamenlijke aanpak van een veiligheidsprobleem (bijvoorbeeld rond de veiligheid bij een basisschool), verwachten dat de wijkagent knopen doorhakt. Opvallend is dat na een periode waarin het, onder invloed van een bedrijfsmatig denken, een beleidsorthodoxie leek te zijn dat de politie de regie en coördinatietaak afstootte, er in dit onderzoek voorbeelden zijn waarin juist weer gekozen wordt voor een centralere rol van de politie in de samenwerking tussen partijen bij de aanpak van veiligheidsproblemen. Zo heeft in regio III de politie een centrale coördinerende taak gekregen in nieuwe initiatieven, zoals interventieteams en integrale handhaving in de buurt.

## VII Schakelfuncties

De wijkagent kan op drie manieren een schakel vormen naar de omgeving toe, niet alleen als doelgerichte activiteit, maar soms ook in een meer indirecte betekenis. Deels gaat het daarbij om de verzameling en uitwisseling van informatie. Soms kan deze schakelfunctie ook op andere manieren worden gerealiseerd.

### a Schakel tussen politie en burgers

In veel opzichten is de wijkagent de vertegenwoordiger van de politieorganisatie naar bewoners van zijn wijk. Hij is degene die over accurate en recente informatie moet beschikken met betrekking tot problemen en ontwikkelingen in zijn werkgebied. Van hem wordt ook verwacht dat hij zorgt dat informatie over ontwikkelingen en gebeurtenissen in de wijk bij andere medewerkers of onderdelen van de politie terechtkomt. Andersom moet hij soms informatie verspreiden. Hij moet aan burgers uitleggen, bijvoorbeeld op een wijkavond, wat de prioriteiten en aanpak van de politie zijn met betrekking tot de problemen in de buurt. Ook in een derde betekenis vormt de wijkagent de schakel tussen burgers en de politieorganisatie. Bewoners die ontevreden zijn over het werk van de politie of over het optreden, de bejegening van collega-politiemensen of bijvoorbeeld de door hen getoonde desinteresse, spuien hun klachten en kritiek vaak vooral tegenover de wijkagent. Het lijkt paradoxaal dat de wijkagent hier als kop van jut dient, terwijl deze als enige politiefunctionaris (juist naar het lijkt dan) door buurtbewoners wordt gekend en/of vertrouwd. Soms hoort de wijkagent deze klachten alleen aan en doet hier verder niet veel mee. Een reden kan zijn dat hij deze klachten niet als serieus beschouwt. Soms echter horen wijkagenten de klachten niet alleen aan. Als zij overtuigd zijn van de juistheid en ernst van de klachten, besluiten zij ook weleens op eigen initiatief de excuses aan te bieden voor het gedrag van een andere politiemedewerker. Op deze manier proberen ze een conflict met burgers te sussen of het aanzien van hun organisatie te herstellen. Intern laten zij vervolgens soms hun onvrede blijken over het gedrag van hun collega('s).

### b Schakel tussen bestuur en straat

Niet alleen tussen eigen organisatie en bestuur, maar soms ook tussen lokale overheid of lokaal bestuur en burgers kan de wijkagent een schakel vormen. Enkele van de wijkagenten hebben rechtstreekse relaties met burgemeester en/of wethouders. Voor deze bestuurders vormen wijkagenten een belangrijke informatiebron. In één van de gemeenten (een middelgrote stad) waar dit

onderzoek plaatsvond, vindt minstens eens per halfjaar een overleg plaats tussen burgemeester en wijkagenten. Hoe belangrijk dit overleg in de ogen van de burgemeester is, blijkt onder meer uit de lengte van dit overleg (ruim twee uur) en het feit dat ook een wethouder en meerdere gemeenteammbtenaren bij dit overleg aanwezig moeten zijn. Ook op andere locaties wordt door bestuurders de wijkagent beschouwd als belangrijke informatiebron voor wat er in wijken leeft en speelt. Andersom heeft de wijkagent soms direct toegang tot lokale bestuurders als problemen daar naar zijn opvatting om vragen. In de ogen van burgers vertegenwoordigt de wijkagent niet alleen zijn eigen organisatie, maar ook de overheid in meer algemene zin. Ook hier kan het voorkomen dat de wijkagent door buurtbewoners wordt aangesproken op het beleid of de opstelling van het lokaal bestuur.

Zo kreeg één van de wijkagenten te maken met de verontwaardigde leden van twee Marokkaanse families in zijn wijk. Zij waren boos omdat zij vonden dat de burgemeester zich in een lokale krant denigrerend had uitgelaten over Marokkaanse jongens, en vooral hun zoons. De betreffende burgemeester, die inmiddels had ondervonden dat zijn uitspraken niet goed waren overgekomen, besloot dit recht te zetten in een persoonlijke ontmoeting met leden van betreffende families. Hij vroeg overigens daarbij aan de wijkagent of deze hem bij die ontmoeting zou willen begeleiden.

Ook in ander opzicht probeert de wijkagent soms (vaak op eigen initiatief) in zijn ogen inadequaar optreden, beleid of ongelukkige uitspraken van bestuurders of politici direct of naar wijkbewoners toe te corrigeren. In die zin voldoen wijkagenten bij uitstek aan de karakterisering die Muir (1977) heeft gegeven van politiemensen als *streetcorner politicians*.

‘Ik denk dat het heel belangrijk is dat je als wijkagent zowel in staat bent de taal van de mensen in zo’n wijk te spreken, als dat je in staat bent om met een burgemeester te communiceren. In die zin is het gebiedsgebonden politiewerk in belangrijke mate het vormen van een schakel tussen de burgers in een dergelijke wijk en het bestuur. Ik denk dat je in je gesprekken met het bestuur op grond van je kennis over wat er in zo’n wijk speelt en hoe deze mensen er tegenaan kijken veel hebt toe te voegen, maar ook vaak veel hebt te weerleggen. Het voorbeeld dat mij nu het eerst te binnen schiet daarover is het gedoe met die scooters in het centrum. Dan moet je ook kunnen zeggen tegen een bestuur: jullie willen wel dat wij als politie hard daar tegen



gaan optreden, maar weet je wel zeker dat het zo'n groot probleem is en is hard optreden hier wel de beste oplossing?' (interview wijkagent)

### c Schakel tussen politie en andere instanties

Ook tussen politie en andere instanties vervult de wijkagent vaak een schakelfunctie. Medewerkers van instanties voor jeugdwerk, sociaal-cultureel werk, een woningbouwcorporatie of reinigingsdienst zijn voor informatie over problemen in de wijk deels afhankelijk van de wijkagent. Wijkagenten proberen deze instanties tot bepaalde activiteiten aan te zetten door min of meer gericht informatie onder dergelijke partnerinstellingen te verspreiden (zie uitgebreider Terpstra en Kouwenhoven, 2004). Dit gaat overigens niet zo ver als gesuggereerd wordt in de analyse van Ericson en Haggerty (1997). Zij menen dat een kernfunctie van de huidige politie zou bestaan uit de ontwikkeling en verspreiding van risico-informatie naar andere instanties. Deze typering van politiemensen als *risk-knowledge workers* en *brokers* lijkt voor wijkagenten in Nederland voorlopig een wat overdreven voorstelling van zaken.

De wijkagent als schakel tussen politie en andere instanties (waaronder het lokaal bestuur) is een voorbeeld van de wijze waarop de politie haar taak tot 'signaleren en adviseren' – zoals het binnen de Nederlandse politie sinds Politie in Ontwikkeling heet – kan worden uitgevoerd.

## VIII Interne functies

Ook intern vervult de wijkagent een aantal functies. Ten eerste is hij voor collega's een bron van informatie, vooral over personen, gebeurtenissen, verhoudingen en situaties in zijn eigen wijk. De wijkagenten met wie in het kader van dit onderzoek is meegelopen, zijn vaak goed ingevoerd in de lokale situatie, mede omdat zij vaak al lang op hun bureau werkzaam zijn. Op informele manier, bijvoorbeeld tussen de bedrijven door of aan de kantine tafel, geven zij informatie door aan hun collega's. Soms worden zij ook gericht ingeschakeld door collega's voor informatie over situaties of personen in de wijk. Ten tweede functioneren zij een enkele keer als contactpersoon voor hun collega's naar burgers toe. Zij maken daarbij gebruik van hun persoonlijke bekendheid en het vertrouwen dat zij onder de betreffende burger(s) hebben.

Eén van de wijkagenten hoort dat de recherche een verdachte bij hem thuis wil laten aanhouden. Aangezien de persoon bekendstaat als soms agressief en gewelddadig, overweegt men daarvoor een arrestatieteam

in te schakelen. De wijkagent, die de verdachte persoonlijk kent, stelt voor dat hij eerst eens bij de verdachte thuis langsgaat. Hij slaagt erin deze verdachte te overtuigen zich zelf bij het bureau te melden, hetgeen nog diezelfde dag gebeurt.

In de derde plaats functioneert de wijkagent soms als poortwachter voor zijn organisatie en collega's. Dit kan zijn ingegeven door een min of meer negatieve opvatting over (een bepaalde categorie) burgers. Hun wensen en opvattingen worden dan niet serieus genomen. Men spreekt bijvoorbeeld van (bepaalde) burgers als 'zeurpieten'. Deze zouden een onterechte claim leggen op de schaarse tijd van de politie. Twee wijkagenten zien voor zichzelf als taak dat zij vragen van buitenaf moeten selecteren en soms afhouden. Zo meent één van hen dat hij ervoor moet zorgen dat zijn collega's niet allerlei oneigenlijke taken en vragen van burgers krijgen. Zelf omschrijft hij dit als 'het zorgen dat de collega's het niet te druk krijgen'. Ook het 'wegzetten' (een in korte tijd populair geworden term bij sommige politiemensen en -organisaties), waarbij vragen en problemen worden verwezen naar andere instanties, moet deels in dit perspectief worden gezien. In latere hoofdstukken zal verder op deze thematiek worden ingegaan.

De wijkagent vervult intern in veel gevallen een functie als coördinator of regisseur, waarmee hij het werk van zijn collega's mede stuurt. De invulling hiervan kan sterk verschillen.<sup>18</sup>

## IX Administratief en bureauwerk

Een belangrijk deel van hun tijd besteden wijkagenten achter hun bureau en pc. Zij moet burgers of partners bellen of gegevens invoeren in computersystemen (mutaties, rapporten). Soms ook zoeken zij informatie op, vooral op het intranet. Ook moeten soms stukken worden gelezen, bijvoorbeeld ter voorbereiding van een vergadering met een netwerk van partners.

Daarnaast hebben wijkagenten soms specifieke taken die een sterk administratief karakter hebben. In één van de onderzochte regio's hebben wijkagenten bijvoorbeeld, wat daar wordt genoemd, PAPOS-werkzaamheden.<sup>19</sup> Het gaat hier om openstaande vorderingen die burgers niet betaald hebben, zoals voor niet-betalde boetes voor verkeersovertredingen, zwartrijden in het openbaar vervoer of wildpassen. In deze regio moeten de wijk-

---

<sup>18</sup> Zie ook hoofdstuk 6

teams deze openstaande boetes alsnog innen. Daarbij moeten zij bij de betrokken burgers thuis langs. Het gaat hier in de regel om tamelijk tijdrovend werk: vaak moet de politie meerdere keren bij de betreffende adressen langs omdat de betrokken personen niet thuis zijn of bij het eerste bezoek (opnieuw) weigeren te betalen. Binnen het wijkteam zijn de wijkagenten hier belast met zowel de coördinatie als uitvoering van deze grotendeels administratieve taak.

### X Overige taken

Naast de hier genoemde taken hebben wijkagenten nog andere, vaak zeer uiteenlopende taken. Om er hier één te noemen die soms veel tijd kan vragen: de begeleiding van jonge politiemensen, die deels nog in opleiding zijn ('studenten'). Hier wordt gesproken van 'overige activiteiten', niet alleen omdat elke indeling tekortschiet maar ook omdat dit samenhangt met de aard van het werk van wijkagenten. Hoezeer ook geprobeerd wordt het werk van de wijkagent te sturen of meer programmatisch te maken (Terpstra, 2002a), het blijft toch enigszins onvoorspelbaar welke vragen en problemen vanuit de wijk op de wijkagent afkomen. Bovendien, binnen een basiseenheid of wijkteam dienen zich vaak (onverwacht) taken aan die niet duidelijk de verantwoordelijkheid zijn van één van de medewerkers. In sommige teams bestaat de neiging dan vooral naar de wijkagent te kijken als degene die deze taken dan op zich moeten nemen. Door wijkagenten wordt deze praktijk niet altijd positief gewaardeerd. Men spreekt dan over de neiging de wijkagent te gebruiken als de 'afvalbak' of het 'putje' van het wijkteam.<sup>20</sup>

Begin jaren zeventig constateerden Punch en Naylor (1973) dat de rol van de politiefunctionaris een 'incredible diffuseness' kent. Op grond van de hier gegeven beschrijving van de activiteiten lijkt deze typering ook op te gaan voor de huidige wijkagenten bij de Nederlandse politie: hun taken zijn zeer divers en beslaan een breed terrein. Daarmee weerspiegelt dit de zeer uiteenlopende eisen die omgeving en organisatie aan wijkagenten stellen.

---

<sup>19</sup> PAPOS is een afkorting van Parketpolitiesysteem.

<sup>20</sup> Zie ook hoofdstuk 6.

## 4.2 Accenten in uitgevoerde activiteiten

Binnen en buiten de politie overheerst vaak een beeld van het werk van de wijkagent waarin het vooral gaat om zichtbare aanwezigheid, herkenbaarheid en nabijheid van de politie voor burgers in de wijk. Zo wordt in het *Referentiekader Gebiedsgebonden politie* (Politieacademie, 2006) de wijkagent beschreven als vooruitgeschoven post van de politie en wordt gesproken over de noodzaak van 'kennen en gekend worden'. Deze formulering keert stevast terug als mensen in een paar woorden het gebiedsgebonden politiewerk moeten karakteriseren. Dit beeld van de wijkagent brengt met zich mee dat veel waarde wordt toegekend aan een actieve aanwezigheid en betrokkenheid van de wijkagent in zijn werkgebied. Dit past bij de centrale taak die ook internationaal vaak aan het gebiedsgebonden politiewerk wordt toegeschreven, namelijk het overbruggen van de afstand tussen politie en burgers (vgl. Tilley, 2003; Mastrofski, 1998; Skogan en Hartnett, 1997; Brogden en Nijhar, 2005).

In verschillende eerdere onderzoeken is nagegaan welke taken wijkagenten in de praktijk uitvoeren en hoe zij daarbij hun tijd verdelen. In een studie naar tijdsbesteding van wijkagenten komen Nienhuis et al. (2004; zie ook hoofdstuk 1) tot de bevinding dat deze politiemensen bijna twee derde van hun tijd (61%) zouden besteden aan werkzaamheden in hun wijk (waaronder 'proactieve aanwezigheid', contacten met burgers, ondernemers en partners, alsmede opsporing en handhaving in de wijk). Weliswaar deden Zoomer, Geurts en Van Heel (2000: 58-63) in hun studie naar gebiedsgebonden politiewerk geen onderzoek naar tijdsbesteding, maar de door hen beschreven werkzaamheden van wijkagenten in de praktijk (bemiddeling, assistentieverlening, opnemen van aangiftes, opsporen van strafbare feiten, opbouwen van een vertrouwensrelatie, verbaliseren, het bevorderen van zelfredzaamheid van burgers en het opbouwen en onderhouden van contacten met externe partners) scheppen eveneens een beeld van de wijkagent als functionaris die vooral bezig is op straat, aanwezig is in de wijk en dagelijks vele contacten heeft met burgers.

In dit onderzoek komt echter een beeld naar voren van het dagelijks werk van wijkagenten, dat hier nogal van afwijkt. Al tijdens de interviews met wijkagenten in de eerste fase van dit onderzoek bleek dat de hoeveelheid tijd die wijkagenten feitelijk doorbrengen in hun wijk en contact hebben met burgers in veel gevallen tamelijk beperkt was. Bij de meeste wijkagenten zou het om niet meer gaan dan vier tot tien uur per week. Omdat het hier om schattin-

gen ging van wijkagenten zelf, was dit resultaat moeilijk op waarde te schatten. Deze schatting zou beïnvloed kunnen worden door selectieve perceptie of geheugenproblemen. Bovendien categoriseren wijkagenten hun activiteiten niet op een overeenkomstige manier – hoort bijvoorbeeld overleg met partners nu wel of niet tot ‘werk in de wijk’?<sup>21</sup>

De observaties bij wijkagenten bevestigen wat eerder uit de interviews met hen kwam. Hoewel er op dit punt belangrijke verschillen bestaan tussen de wijkagenten (waarover later meer), blijkt de hoeveelheid tijd die zij op straat zijn, contact hebben met burgers en aanwezig zijn in hun werkgebied vaak tamelijk beperkt.<sup>22</sup> Een aanmerkelijk deel van de werktijd als wijkagent wordt besteed aan intern gerichte werkzaamheden, intern overleg, bureauwerk of, bij een deel van de wijkagenten, koffiedrinken met collega’s. De tijd die besteed wordt aan bureauwerk, interne activiteiten en overleg met andere instanties liep op deze dagen uiteen van iets minder dan vijftig tot meer dan zeventig procent. Vooral de hoeveelheid tijd die wijkagenten aan hun bureau en achter hun computer doorbrengen, ligt soms hoog. Bij een enkele wijkagent loopt dit op tot veertig procent van de tijd gedurende de dagen dat er met hem meegelopen of misschien beter: bijgezet werd. De hoeveelheid tijd die de wijkagenten aanwezig zijn op straat, contact hebben met burgers of in de wijk zijn, loopt uiteen van ongeveer twintig tot bijna vijftig procent op de dagen dat de observaties plaatsvonden.

Hoe ziet een dag van een wijkagent er zoal uit? In schema 4.1 is bij wijze van voorbeeld de indeling van een tamelijk willekeurige werkdag van twee wijkagenten beschreven.<sup>23</sup> Hoewel hier niet kan worden gesproken van ‘gemiddelde werkdagen’, geven beide dagen een indruk van de wijzen waarop wijkagenten vaak hun tijd doorbrengen. De eerste wijkagent brengt naar verhouding in de regel vrij veel tijd op het bureau door, de tweede wijkagent is naar verhouding meer op straat en in zijn wijk.

---

21 Zo blijkt uit de studie van Nienhuis et al. (2004: 14-15) dat er een verschil is tussen werkzaamheden van wijkagenten volgens hun eigen tijdschrijven en volgens de (algemene) schatting die zij daarvan maken.

22 Bijna terloops merken ook Stol et al. (2004: 15) in hun studie naar straatwerk op dat gebiedsagenten in de praktijk weinig tijd in hun wijk doorbrengen.

23 Gebaseerd op de observaties bij wijkagenten.

Toch geeft het voorgaande niet voor alle gevallen een goed beeld van de hoeveelheid tijd waarin wijkagenten feitelijk contact hebben met wijkbewoners, op straat zijn of in de wijk doorbrengen. Deze is nog aanzienlijk lager dan het voorgaande mogelijk suggereert. Zo is bij één van de wijkagenten met wie is meegelopen, de hoeveelheid tijd die hij op straat is, contact heeft met bewoners of op een andere wijze in zijn wijk aanwezig is, gemiddeld ongeveer vijftig minuten per dag. Een andere wijkagent besteedt in totaal niet meer dan ongeveer twintig tot dertig procent van zijn werktijd aan het 'wijkwerk'. De hoeveelheid tijd die hij daarvan aanwezig in de wijk is of contact heeft met burgers is daar een nog beperkter deel van. In vergelijking met bijvoorbeeld de studie van Nienhuis et al. (2004) ontstaat zo een ander, veel minder extern gericht beeld van het dagelijks werk van wijkagenten.

Er zijn verschillende omstandigheden die ertoe bijdragen dat bij een deel van de wijkagenten de hoeveelheid tijd die zij besteden aan wijkwerk, daadwerkelijk in de wijk, op straat of bij bewoners zijn, beperkt is. Deze verklaren ook waarom dit onderzoek tot een ander beeld leidt van het werk van wijkagenten dan eerdere studies.

Zoals eerder aangegeven, hebben in twee van de drie regio's wijkagenten slechts voor een deel van hun aanstelling de functie van wijkagent. De rest van hun werktijd besteden zij bijvoorbeeld in de Noodhulp of in een coördinerende (bureau)functie. Bij sommige van deze 'parttime' wijkagenten zijn de verschillende functies door een strakke roostering van elkaar gescheiden: op sommige dagen is een medewerker wijkagent, op andere dagen niet. De observaties zijn bij hen uitgevoerd op dagen dat zij waren ingeroosterd als wijkagent. Dat verklaart mede waarom bij hen de totale hoeveelheid tijd dat zij in de wijk zijn, op straat zijn als wijkagent en in die hoedanigheid contact onderhouden met burgers, in absolute zin lager uitkomt.

Er spelen hier echter ook andere factoren een rol. Wijkagenten hebben ook binnen hun tijd als wijkagent vaak te maken met de druk van andere taken. Bij hun functie als wijkagent hoort bijvoorbeeld dat zij eens in de twee of drie weken een of meer dagen belast zijn met coördinerend werk als senior van dienst, werkcoördinator of dagcoördinator. In de praktijk werken zij dan grotendeels binnen. Zij zijn dan bezig met het voorbereiden en uitvoeren van briefing en debriefing en de verdeling van werkopdrachten. Ze dienen dan bovendien als vraagbaak of aanspreekpunt voor vooral jonge medewerkers. Dit gaat ten koste van de tijd dat zij als wijkagent op straat, in de wijk of bij burgers kunnen zijn.

Schema 4.1: Dagindeling van een werkdag bij twee wijkagenten

**wijkagent B**

- 8.25-8.40 uur: omkleden, inpraten, koffiedrinken, enz.
- 8.40-9.15 uur: briefing
- 9.15-10.00 uur: bureauwerk (doorwerken mutaties, dagrapporten, enz.)
- 10.00-11.40 uur: overleg met vertegenwoordiger maatschappelijk werk op politiebureau
- 11.40-12.05 uur: bureauwerk
- 12.05-12.45 uur: lunchpauze
- 12.45-13.30 uur: bezoek wijk per fiets (gaat bij een burger langs over wie een melding is en bij een winkelier)
- 13.30-14.05 uur: bureauwerk en telefoontjes
- 14.05-14.40 uur: bezoek basisschool in verband met voorbereiding schooladoptieproject in nieuw schooljaar
- 14.40-14.55 uur: bureauwerk
- 14.55-15.10 uur: gesprek met scholier op bureau naar aanleiding van klachten dat deze jongen een buurtbewoner zou lastigvallen
- 15.10-15.35 uur: koffiepauze
- 15.35-17.00 uur: verder bureauwerk
- 17.00 uur: einde dienst

**wijkagent C**

- 7.30-8.30 uur: afmaken administratieve taken voordat dienst begint;
- 8.30-9.00 uur: briefing
- 9.00-9.10 uur: tussendoor koffiedrinken en overleg met collega's
- 9.10-10.00 uur: lopend door wijk heen, op bezoek bij voorzitter wijkraad en bij directeur basisschool; controleren of rommel volgens afspraak is opgeruimd bij clubhuis
- 10.00-11.05 uur: op bezoek bij twee bewoners van appartementenblok naar aanleiding van telkens terugkerende klachten over overlast
- 11.05-12.10 uur: door wijk met auto, op bezoek bij winkelier die misschien iets heeft gezien van overval
- 12.10-12.20 uur: terug naar politiebureau
- 12.20-12.35 uur: telefoontjes, bureauwerk
- 12.35-13.00 uur: lunchpauze
- 13.00-13.20 uur: bureauwerk, overleg met andere wijkagent, telefoontjes
- 13.20-14.20 uur: op bezoek bij gezin in wijk vanwege ernstige problemen
- 14.20-15.35 uur: loopt door wijk (knoopt onder meer gesprek aan met twee Marokkaanse jongens, langs bij een shoarmazaak om eigenaar te spreken en bezoekt parkeerwachters in wijk voor kort overleg over aandachtspunten)
- 15.35-15.50 uur: terug op bureau (overleg met collega over benaderen familie in kader van opsporingzaak)
- 15.50-16.50 uur: overleg met recherche
- 16.50-17.45 uur: op bezoek in wijk bij twee bewoners waar ernstige problemen spelen
- 17.45 uur: gaat omkleden, einde dienst

Daarnaast krijgen wijkagenten er vaak taken bij die niet direct samenhangen met hun functie als wijkagent. Vooral op kleine bureaus waar ook de noodhulp is ondergebracht, worden wijkagenten in de praktijk vaak ingezet voor andere werkzaamheden, bijvoorbeeld in de surveillance. Dit kan oplopen tot vier à acht uur per week. Dit gaat in de praktijk vooral ten koste van hun

(deel)tijd die zij hebben voor het wijkwerk. Niet altijd hebben wijkagenten hier overigens bezwaar tegen. Het maakt het werk in hun ogen afwisselend. Bovendien proberen zij tijdens de surveillance ook of vooral in hun eigen wijk te zijn. Het bijspringen bij de noodhulp past vaak bij de collegiale verhoudingen die op deze kleine bureaus heersen.

Er zijn echter ook taken die wijkagenten erbij krijgen waar zij wel bezwaar tegen hebben. Op één van de bureaus in regio III hadden de wijkagenten het gevoel dat zij er de laatste jaren veel taken bij hadden gekregen (zoals integrale handhaving, adoptie van veelplegers, aanpak van hennepkwekerijen, lidmaatschap van het zorgteam en het afwerken van PAPOS). Taken die zij al hadden, moeten zij blijven uitvoeren. Het gevolg is dat deze taken soms noodgedwongen minder aandacht krijgen.

Een deel van de wijkagenten besteedt een aanzienlijk deel van de werktijd aan bureauwerk, vooral achter de computer. Bij één van de wijkagenten bedroeg dit gedurende de observatiedagen ruim veertig procent van de werktijd. Deze tijd wordt aan verschillende deelactiviteiten besteed. Zo zijn sommige wijkagenten per dag één tot anderhalf uur bezig om mutaties en rapporten te bekijken die door hun collega's zijn ingevoerd. Deels overlapt dit met informatie die tijdens de briefing ook naar voren komt. Het doorwerken van mutaties en rapporten is voor hen belangrijk om op de hoogte te blijven van wat er in hun wijk speelt. Daarna kost het lezen en eventueel beantwoorden van e-mail sommige wijkagenten eveneens een uur per werkdag. Bovendien hebben zij nog telefoongesprekken te voeren met burgers en/of externe partners. Ook moeten zij informatie opzoeken en zelf mutaties invoeren en rapporten maken. Tot slot moeten zij stukken lezen ter voorbereiding van overleg, soms intern, maar ook met externe partners.

Deels hangt de hoeveelheid tijd die wijkagenten besteden aan bureauwerk samen met de administratieve taken die bepaalde werkzaamheden op straat met zich meebrengen. Een voorbeeld kan dit verduidelijken.

Tijdens een vrijdagavonddienst (die loopt van 3 uur 's middags tot 's avonds 11 uur) komt even voor vijf uur een melding binnen over een automobilist die is doorgereden nadat hij een langs de kant van de weg geparkeerde auto heeft aangereden. Bij aankomst van de wijkagent en een collega werkzaam op hetzelfde bureau vertellen omstanders dat de eigenaar van de doorgereden auto een paar huizen verder woont. Wijkagent en collega gaan bij deze man op bezoek, nadat zij eerst hebben geconstateerd



dat de auto die in de tuin staat op de oprit het opgegeven kenteken heeft en aan de voor- en zijkant sporen van een aanrijding heeft. De eigenaar van deze auto is thuis en lijkt zwaar onder invloed van alcohol. Hij kan nauwelijks op zijn benen staan. De man wordt aangehouden en meegenomen naar het bureau. De man ontkent meer dan twee glazen alcohol te hebben gedronken (de lucht om hem heen doet iets anders vermoeden). Bij de alcoholtest die hem vervolgens wordt afgenomen, blijkt hij bij herhaling onvoldoende te blazen. Uiteindelijk kost de administratieve afhandeling van deze zaak (inclusief het horen van de getuigen) de beide politiemensen de verdere avond tot negen uur. Pas na die tijd komen beide politiemensen weer toe aan andere werkzaamheden. Ook de volgende dag zijn er nog administratieve werkzaamheden rond deze zaak, zoals het uitwerken van de getuigenverklaringen. Van de door de wijkagent geplande aanwezigheid op straat in het horecagebied op vrijdagavond is op deze wijze niets terechtgekomen.

De tijd die wijkagenten achter het bureau of aan de computer doorbrengen, gaat uiteraard ten koste van hun aanwezigheid op straat en in de wijk en van hun directe contact met burgers. Ook voor hun eigen gevoel zijn veel van de wijkagenten te weinig bezig met 'wijkwerk', niet vaak genoeg in hun wijk en menen ze meer contact te moeten hebben met bewoners.

'Ja, dat klopt. Het bureauwerk is veel. Ik zou ook liever meer in mijn wijk zijn dan ik nu ben. Maar het kan moeilijk ook anders. Ik moet toch ook veel lezen. Wat collega's hebben ingebracht, dat is voor mij een belangrijke bron van gegevens. Maar dat is eigenlijk te weinig. Als je het alleen moet hebben van wat collega's je vertellen, dan heb je te weinig. Ik moet ook nog naar veel informatie op zoek op intranet. Daar gaat allemaal heel veel tijd in zitten.'

Eén van de wijkagenten kan formeel 40 tot 50 procent van zijn tijd besteden aan gebiedswerk (voor een gebied van ongeveer 9500 inwoners). Hij schat dat hij in de praktijk hoogstens aan 20 tot 30 procent toekomt. Tijdens de dagen dat ik met hem meeloop, vertelt hij meerdere keren dat hij het zelf ook veel te weinig vindt. Maar hij komt er niet aan toe meer tijd vrij te maken voor zijn gebiedswerk. Bureauwerk, coördinerende taken en het volgen van cursussen blijken in de praktijk veel tijd te vergen en voor te gaan. Hij denkt dat voor een goede uitvoering van het werk de wijk-

agenten in zijn regio een fulltime functie zouden moeten hebben en dat tegelijk de gebieden de helft kleiner zouden moeten zijn.

### 4.3 Slot

Naast de organisatie van het werk, de werkbelasting, de administratieve taken en de extra werkzaamheden spelen ook andere factoren een rol. Dat blijkt onder meer uit het feit dat wijkagenten werkzaam binnen één regio, op vergelijkbare bureaus en in op hoofdpunten overeenkomstige wijken, soms toch sterk verschillen in de hoeveelheid tijd die zij besteden aan hun wijkwerk, op straat zijn en zichtbaar aanwezig zijn voor burgers in hun gebied (zie Bijlage).

Met vergelijkbare werkomstandigheden (zoals werkdruk of organisatie) gaan wijkagenten op verschillende manieren om. Belangrijk zijn hier opvattingen en praktijken die wijkagenten hebben ten aanzien van hun werk. Het gaat daarbij onder meer om verschillen in aandacht en tijd die worden gegeven aan bureauwerk, in de gedetailleerdheid waarmee bureauwerk wordt gedaan (loopt men zelf alle mutaties na of beperkt men zich tot de informatie die wordt gegeven tijdens de briefing), in werktempo en in het wel of niet met vaste regelmaat houden van koffiepauzes. Terwijl de ene wijkagent zich strikt houdt aan de werktijden, is een andere wijkagent in dezelfde regio voor en na de dienst bezig zijn administratie af te werken om zoveel mogelijk op straat te kunnen zijn.

Voor een deel gaat hier om individuele verschillen. Vaak hangen deze samen met de (sub)cultuur en gewoonten die op een bureau bestaan. Elk voor zich hebben ze, binnen hun context en locatie, voor de betrokkenen daar een grote mate van vanzelfsprekendheid. Hun aanwezigheid, maar ook hun invloed wordt pas zichtbaar door op verschillende locaties in de dagelijkse praktijk mee te lopen. Deels echter gaat het hier om verschillen in werkstijl die de wijkagenten hanteren. Dit vormt een thema dat in de komende hoofdstukken uitgebreidere aandacht zal krijgen.

## De aanpak van problemen in de wijk: zes voorbeelden

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de activiteiten die wijkagenten in hun werk uitvoeren. Met deze invalshoek ontstaat weliswaar zicht op de grote diversiteit aan werkzaamheden die het gebiedsgebonden politiewerk met zich meebrengt, maar tegelijk wordt daarvan zo een tamelijk verbrokken beeld verkregen. De samenhang van de verschillende activiteiten wordt pas duidelijk wanneer gekeken wordt naar de werkwijzen die wijkagenten hanteren bij de aanpak van concrete problemen in hun wijk. Dit is de invalshoek die in dit hoofdstuk centraal staat.

Voor deze invalshoek is niet alleen gekozen vanwege de illustratieve waarde die een dergelijke beschrijving kan hebben. Zo'n invalshoek is ook nodig, omdat het werk van politiemensen in hoge mate contextgebonden is (vgl. Pawson en Tilley, 1997; Tilley, 2002). Dit geldt bij uitstek voor het werk van wijkagenten.

De mate waarin de werkwijzen van wijkagenten berusten op een van tevoren ontwikkeld stramien, is vaak beperkt. Deze werkwijzen ontwikkelen zich in de regel voor een belangrijk deel in de praktijk en zijn daarbij vooral afhankelijk van allerlei gebeurtenissen die zich vaak onverwacht voordoen. De wijkagent maakt daarbij gebruik van kennis en informatie die hij heeft opgebouwd over zijn gebied en over bepaalde typen problemen. Hij laat zich bovendien leiden door zijn (meer of minder geëxpliciteerde) verwachtingen over bepaalde groepen burgers. De door de wijkagenten gehanteerde werkwijzen zijn daarnaast ingegeven door een grote voorraad aan praktische ervaringen die zij hebben opgebouwd in de aanpak van de vele en onderling zeer uiteenlopende problemen.

Ook al is dit werk vaak niet gebaseerd op een van tevoren opgesteld plan of op theoretische of reflexieve kennis, dat wil niet zeggen dat het 'toevallig' is of structuurloos. Vaak is in de werkwijzen van wijkagenten om problemen in hun wijk aan te pakken een min of meer terugkerend patroon te ontdekken. Dit kan echter vaak alleen begrepen (maar ook goed beschreven) worden in samenhang met de context waarin zo'n patroon wordt gehanteerd en de concrete problemen die worden aangepakt.

Voor elk van de zes wijkagenten met wie een periode is meegelopen in hun werk, wordt in het volgende kort beschreven welke werkwijze hij heeft gehanteerd in de aanpak van één concreet probleem in zijn wijk. Deze zes gevallen zijn zo geselecteerd, dat zij de diversiteit in de werkwijzen van wijkagenten duidelijk maken. Dat betekent dat het hier gaat om de aanpak door wijkagenten van problemen die soms klein en soms ook tamelijk groot zijn. De beschreven werkwijzen hebben de ene keer betrekking op interventies van korte duur, dan weer lopen ze veel langer. Soms werkt een wijkagent daarbij vooral alleen, in andere gevallen schakelt hij andere, externe partijen in of is meer sprake van teamwork.

Tegelijk zijn de hier beschreven gevallen zo gekozen, dat zij in meerdere of mindere mate typerend zijn voor de werkwijzen die de onderzochte wijkagenten in meer algemene zin hanteren. Soms betekent dit dat de grondstructuur van deze werkwijze ook is te herkennen in de wijze waarop de betreffende wijkagent andere typen problemen aanpakt. In andere gevallen vindt de wijkagent de in deze situaties gehanteerde werkwijze typerend voor de manier waarop hij problemen meestal aanpakt of noemt hij deze als bron waaraan hij voor een belangrijk deel zijn beroepstrots ontleent.

## 5.1 Wesley,<sup>24</sup> de zorgen van een vader en de gesprekken van een wijkagent

In de loop van de maandagochtend krijgt wijkagent A. een telefoontje van een bewoner uit zijn wijk die speciaal naar hem vraagt. De man vertelt dat hij al een tijdje problemen heeft met zijn zoon Wesley van 14 jaar oud. Hij maakt zich ernstige zorgen, onder meer over diens vrienden en hij denkt dat zijn zoon drugs gebruikt. Na wat doorvragen door de wijkagent vertelt de vader dat hij gescheiden is en dat zijn zoon pas sinds een maand of zes weer bij hem woont. Daarvoor woonde hij bij zijn moeder, maar die kon hem niet meer aan. Om die reden is besloten dat Wesley bij vader zou gaan wonen.

Ook al is het de wijkagent tijdens het telefoongesprek niet helemaal duidelijk wat precies het probleem van de vader is en om welke reden deze hem belt, hij stelt de vader toch voor op korte termijn eens langs te komen, bij voorkeur op een tijdstip dat Wesley niet thuis is. Dan kunnen zij wat langer

---

24 Evenals bij andere persoonsnamen die hier voorkomen, gaat het om een pseudoniem. Dit geldt ook voor de gebruikte aanduidingen van locaties.

over deze kwestie praten. De wijkagent stelt dit mede voor omdat hij zich tijdens het telefoongesprek realiseert dat Wesley onlangs door collega's van hem is aangehouden bij een vechtpartij in het dorp tussen twee groepen jongeren (waaronder Lonsdalers) – ook al weet hij zich zo gauw niet het gezicht van Wesley voor de geest te halen. De vader reageert positief op dit voorstel.

Volgens afspraak gaat de wijkagent de volgende dag, tijdens schooltijd, met de fiets op bezoek bij vader. Zodra vader (een man van begin in de vijftig) de deur opendoet, herkent de wijkagent hem als iemand met wie hij in het verre verleden wel eens te maken had. Tijdens het ongeveer een half uur durende gesprek (dat in het plaatselijke dialect wordt gevoerd) vertelt vader opnieuw dat hij zich zorgen maakt over zijn zoon en dat hij om die reden de politie heeft gebeld. Enkele weken geleden is Wesley inderdaad opgepakt door de politie bij een gevecht tussen twee groepen jongeren. Wesley vormde vermoedelijk de aanleiding tot deze vechtpartij. Daarnaast loopt er nog een Halt-procedure tegen hem vanwege vernieling van een fiets.

Vader heeft bovendien geconstateerd dat zijn zoon wiet rookt (ook al ontkent hij dat). Naar zijn idee koopt hij dit op school van een oudere broer van een vriend. In verband met de vechtpartij heeft de vader zijn zoon een 'huis-arrest' opgelegd. De wijkagent tracht te achterhalen op welke manier de vader probeert invloed uit te oefenen op zijn zoon. Pogingen om een gesprek met de zoon aan te gaan, mislukken volgens de vader vaak omdat deze gesprekken afhoudt. Vervolgens geeft de wijkagent een aantal adviezen over hoe vader de problemen in de opvoeding van zijn zoon zou kunnen aanpakken (niet alleen straffen, maar ook belonen, afspraken met hem in een schriftje opnemen, bij straf daar ook een positief perspectief achterzetten, hem stimuleren op een sportvereniging te blijven en daar ook een positieve belangstelling voor tonen). Op meerdere punten geeft de wijkagent aan dat de vader de problemen goed probeert aan te pakken en dat hij daarmee moet doorgaan ('Ik vind dat je dat goed aanpakt.'). De man is er zichtbaar door gevleid.

De wijkagent vraagt of vader al eens contact heeft gehad met Wesley's school. Dat blijkt inderdaad het geval. De school zou echter hebben gezegd dat men daar ook niet weet wat aan de problemen van Wesley te doen. Daarop vraagt de wijkagent of vader het een goed idee zou lijken als hij zelf eens op de school ging praten. Afhankelijk van de uitkomst van dat gesprek zou de wijkagent dan vader en zoon eens kunnen uitnodigen op het politiebureau voor een gesprek, want 'dat maakt toch altijd weer wat indruk'. Vader lijkt blij met dit voorstel. Dit wordt dan ook afgesproken.

Bijna twee weken later heeft de wijkagent een gesprek met de leiding van de school waar Wesley leerling is. In grote lijnen bevestigt de schooldirecteur het verhaal van vader. In het begin van het schooljaar liepen de problemen met Wesley zo hoog op, dat hij geschorst is. De directeur heeft het gevoel dat de problemen nu minder zijn. Wat betreft de softdrugs heeft de directeur het idee dat deze niet op school, maar mogelijk wel in de omgeving daarvan worden aangekocht. Hij noemt daarbij overigens wel dezelfde bron als vader. Ook de directeur lijkt het een goed idee als de wijkagent eens met de jongen zou praten, ook al is het maar om hem duidelijk te maken dat de problemen ernstig zijn en dat hij in de gaten wordt gehouden, zowel vanuit de school als door de wijkagent.

Na afloop van het gesprek op school, terug op het bureau, belt de wijkagent direct de vader op. Hij vertelt hem van het gesprek op school en dat ook de schoolleiding positief staat ten aanzien van het idee dat de wijkagent eens met Wesley zou praten. Afgesproken wordt dat vader samen met Wesley de volgende ochtend (als de zoon toch een vrije dag heeft) op het bureau langskomt.

De volgende dag komen vader en zoon op het bureau. De wijkagent spreekt ongeveer drie kwartier met de zoon, in aanwezigheid van de vader. Dit gesprek verloopt wat moeizaam: Wesley stelt zich nogal afwachtend en zwijgzaam op. Uit zichzelf vertelt hij niet veel. Volgens Wesley zou het de laatste tijd beter met hem gaan. Concrete afspraken levert het gesprek niet op. Wel besluit de wijkagent dit gesprek terug te koppelen naar de school, de jongen de komende tijd in de gaten te houden en contact te blijven onderhouden met de vader. Op deze wijze hoopt hij een positieve en preventieve invloed op Wesley uit te kunnen oefenen, omdat deze nu weet dat er op hem wordt gelet en dat er aandacht aan hem wordt besteed.

## 5.2 Mike, terug in het dorp, drie flessen wijn en een overval

Aan het begin van zijn avonddienst op vrijdag fietst wijkagent B. na een kort bezoek aan een basisschool nog even door het dorp. Op de weg naar het bureau komt hij twee jongemannen (begin 20) tegen, van wie hij er één kent. Deze groet hem ook. Hoewel op dat moment aan de wijkagent niets valt op te merken, wordt snel duidelijk dat hij verrast is deze jongeman weer in het dorp terug te zien. Het gaat hier om een persoon (Mike geheten) met wie de politie in het verleden vaak te maken had en die toen voor ernstige proble-

men zorgde. Hij komt uit een gezin dat de wijkagent zeer goed kent en dat in het dorp een beruchte reputatie heeft. Al op jonge leeftijd pleegde hij, samen met zijn broer, allerlei diefstalletjes. Moeder trad daarbij op als heler. Bij aanhoudingen door de politie leverden de beide broers soms fel verzet. Zij bleken bijvoorbeeld bereid om door een caféraam te springen of van een derde verdieping van een woning naar beneden te springen, om zo aan de politie te ontkomen. De wijkagent omschrijft deze jongeman als ‘tuig, echt heel crimineel, zo gek als een deur, vluchtgevaarlijk, onberekenbaar en gewelddadig’. De broer zit op dit moment in een TBS. De wijkagent voorspelt dat als Mike echt terug is in het dorp, er op korte termijn problemen zijn te verwachten. Om deze reden voert hij bij terugkeer op het bureau een mutatie in BPS in, waarin hij aangeeft dat hij Mike op straat heeft gesignaleerd. Op deze wijze wil hij zijn collega’s laten weten dat deze jongeman weer in het dorp is en dat zij alert moeten zijn.

Diezelfde avond nog – het is koopavond – worden in de plaatselijke supermarkt door twee jongemannen drie flessen wijn gestolen. Eén van de twee daders wordt op heterdaad betrapt door het winkelpersoneel en vervolgens door de politie aangehouden. De aangehouden jongeman wil echter niet zeggen wie zijn mededader is geweest. Op de eerstvolgende briefing waar de wijkagent weer bij is (op maandagochtend), spreekt deze als vermoeden uit dat de mededader van deze winkeldiefstal mogelijk Mike is. De met de opsporing belaste medewerker van het wijkbureau gaat hiermee aan de slag. Bewijs voor de juistheid van dit vermoeden is echter niet te leveren.

Een week later, eveneens op de koopavond, vindt in het dorp een overval plaats. Op deze avond is de wijkagent toevallig weer in dienst. Opnieuw zijn hier twee (op dat moment onbekende) mannen bij betrokken. Eén van de twee daders wordt nog diezelfde avond aangehouden door collega’s van de wijkagent. Deze geeft vrij snel toe dat hij bij de overval betrokken was. Het blijkt spoedig dezelfde persoon te zijn die een week eerder werd aangehouden wegens de diefstal van de drie flessen wijn in de supermarkt.

Opnieuw komt het vermoeden op dat de tweede dader mogelijk Mike is. Deze wordt enkele dagen later door de politie aangehouden. Op het bureau bestaat de algemene opvatting dat de oplossing van deze zaak vooral mogelijk was, omdat eerder de wijkagent de terugkeer van Mike in het dorp signaleerde en, op basis van zijn ervaring en kennis met deze persoon, collega’s wees op de mogelijke problemen die dat met zich mee zou kunnen brengen.

### 5.3 Familiekoppel bij vermissingszaak

Aan het eind van de vrijdagmiddag loopt wijkagent C. in het Centrum, onderdeel van zijn werkgebied, als hij op straat wordt aangesproken door een hem bekende jongeman van allochtone afkomst. In eerste instantie is niet direct duidelijk wat deze van hem wil: hij lijkt er een beetje omheen te draaien. Als de wijkagent om die reden dreigt door te lopen, komt toch het hoge woord eruit. Sinds de nacht daarvoor worden twee jongemannen, beiden lid van dezelfde allochtone groepering, vermist. Eén van hen is een broer van degene die op straat de wijkagent aanspreekt. Dit vormt het begin van een grootschalig rechercheonderzoek dat maanden in beslag zal nemen. De beide vermiste jongemannen zijn waarschijnlijk de betreffende nacht bezig geweest met een inbraak in een hennepkwekerij waar de planten rijp waren voor de oogst.

Na het weekend, als een groot researchteam rond deze zaak is opgezet, wordt besloten dat de wijkagent, samen met een collega-wijkagent, een 'familiekoppel'<sup>25</sup> zal vormen dat de contacten zal onderhouden met de families van de twee vermisten. Er is binnen de leiding op dit politiebureau enige discussie geweest of een wijkagent in deze zaak wel lid zou moeten zijn van een familiekoppel. Op grond van drie overwegingen is hier toch voor gekozen. De wijkagent is goed ingevoerd in en geïnformeerd over de betreffende allochtone gemeenschap ter plaatse. Hij heeft al contact met de twee families in het kader van deze zaak, mede omdat hij bij de politie als eerste op de hoogte was van de vermissing. De twee gezinnen waaruit de jongemannen komen, wonen in zijn wijk. Daarnaast beschikt het researchteam niet over de capaciteit deze taak uit te voeren.

De invulling van het familiekoppel wordt voor een belangrijk deel aan de twee wijkagenten zelf overgelaten. Ondersteuning krijgen zij daarbij vanuit hun organisatie nauwelijks. De twee wijkagenten krijgen de taken van het familiekoppel bij het werk dat zij al hebben, zonder dat duidelijk is hoe deze daarin zijn in te passen.

Ook de doelstellingen van het familiekoppel in deze situatie moeten zij in de praktijk en al doende zien te vinden. Als taak wordt hen door de leiding slechts meegegeven dat zij het contact met de families moeten onderhouden en dat er geen informatie uit het lopende onderzoek mag uitlekken, ook niet naar de betrokken familieleden.

---

25 Elders binnen de Nederlandse politie spreekt men in dit verband ook wel van 'familierechercheur'.



Al spoedig ontstaat bij de wijkagenten de vrees voor een mogelijke escalatie van conflicten tussen leden van verschillende familienetwerken die betrokken lijken te zijn bij de vermissing. Over en weer worden verdenkingen uitgesproken. Allerlei geruchten doen de ronde binnen de betrokken gemeenschap. Op grond hiervan komen de wijkagenten er al in vroegtijdig stadium toe het voorkomen van een escalatie als het centrale doel te zien van hun activiteiten als familiekoppel.

De eerste weken gaat de wijkagent (in de regel samen met zijn collega) dagelijks op bezoek bij de twee gezinnen. Deze gesprekken verlopen vooral in die periode soms moeizaam en emotioneel. De leden van de gezinnen willen (uiteraard) weten wat er met hun vermiste zoon/broer is gebeurd en wat de politie hieraan doet. De wijkagenten mogen aan deze behoefte tot informatie, zeker in de beginperiode, niet tegemoetkomen om zo het lopende opsporingsonderzoek niet te verstoren. Bovendien zijn zijzelf ook niet of nauwelijks op de hoogte van de voortgang van het onderzoek. Bij één van de twee gezinnen stuit het weinig informatieve optreden van het familiekoppel op een groeiende ergernis, versterkt door een voelbaar wantrouwen tegenover de politie. De wijkagent krijgt hier de nodige verwijten te horen. Dit wordt versterkt door geruchten in de lokale gemeenschap van deze migrantengroepering en door berichten in de media over deze zaak.

Toch blijft de wijkagent samen met zijn collega lang doorgaan met dagelijks de twee gezinnen te bezoeken. Naarmate de tijd vordert, blijkt dit, ook emotioneel, een loodzware taak. De leden van de twee gezinnen beschikken over zijn persoonlijke 06-nummer en bellen hem vaak op, ook op momenten dat hij vrij is. In veel gevallen gaat hij dan, ook in zijn vrije tijd, bij de gezinnen langs om ze aan te horen, te kalmeren en hen soms van enige nieuwe informatie te voorzien die vanuit het opsporingsonderzoek is vrijgegeven.

Op sommige momenten lijkt de wijkagent in de klem te zitten tussen de emotionele behoefte bij de gezinsleden aan informatie en de eis van het opsporingsteam dat geen enkele informatie naar buiten mag. Hij slaagt erin de relatie met de twee gezinnen open te houden, vooral door in zijn optreden zijn persoonlijke betrokkenheid te tonen. Zo regelt hij voor de leden van de twee gezinnen onder meer dat zij de locatie mogen bezoeken waar de twee jongemannen het laatst zijn gesignaleerd, nadat het politieonderzoek aldaar is afgerond. Hij komt daarmee (ook al is het maar op een symbolische wijze) tegemoet aan een sterke emotionele behoefte van de leden van de twee gezinnen. Tegelijk moet hij binnen zijn eigen organisatie nogal wat weerstand

overwinnen om dit te realiseren. Hoezeer dit door de leden van de twee gezinnen gewaardeerd werd – ook door het gezin waar eerder zoveel wantrouwen tegenover de politie bestond –, blijkt wel uit het feit dat de twee wijkagenten daarna uitgenodigd worden mee te eten bij een vermoedelijk vooral symbolisch bedoelde maaltijd.<sup>26</sup>

## 5.4 Overlast voetbalpleintje en parkeerterrein

Midden in de wijk die wijkagent D. als werkgebied heeft, ligt een rechthoekig pleintje met aan twee zijden rijtjes eengezinswoningen en aan twee andere zijden drie verdiepingen hoge flats. Aan een lange zijde van het pleintje loopt een vrij smalle straat, die in de wijk wordt gebruikt als verbindingsroute. Het pleintje bestaat voor het grootste deel uit een betonnen veldje waarop de jeugd uit de wijk vaak voetbalt. Het veldje is omgeven door een tamelijk hoog metalen hek en er zijn metalen doeltjes aangebracht. Aan een korte zijde van het plein, naast het voetbalveldje, is een klein parkeerterrein, pal voor een rijtje eengezinswoningen.

Al lang werd de politie geconfronteerd met klachten en overlastmeldingen van omwonenden bij dit plein. De overlast ontstond vermoedelijk mede omdat als gevolg van de bouwwijze (de flats en woningen pal aan het plein, nauwelijks groen en een betonnen onderlaag van een groot deel van de open ruimte) het plein werkte als een klankkast. De klachten van de omwonenden hadden betrekking op twee verschillende vormen van overlast.

In de eerste plaats waren er vooral in de zomer jongvolwassen mannen (soms niet uit deze wijk afkomstig), die met hun auto naar het pleintje kwamen. Zij zetten hun auto's op de parkeerplaatsen, stonden daarbij met elkaar te praten en te lachen en hadden ondertussen de radio's van hun openstaande auto's gezellig, maar ook nogal hard aanstaan. Dit duurde soms tot midden in de nacht. Omwonenden klaagden over de geluidsoverlast, maar ook over de enigszins dreigende sfeer die er zou ontstaan. Deze sfeer ontstond mogelijk mede omdat bewoners op tijden dat de groep hier aanwezig was, soms hun eigen auto niet meer voor de deur kwijt konden of deze daar niet meer durfden te parkeren.

---

<sup>26</sup> Op de verdere afloop van het opsporingsonderzoek naar deze vermissingszaak kan hier niet worden ingegaan, mede omdat dit onderzoek op het moment van schrijven nog loopt.

Voor de politie was het tot dan toe moeilijk voor dit probleem een afdoende oplossing te vinden. Van een handhavingsstrategie kon geen sprake zijn, simpelweg omdat op dit parkeerterrein vrij geparkeerd mocht worden. De auto's stonden bovendien keurig in de vakken. Geluidsoverlast was voor de politie lastig te constateren. Bij een naderende politieauto zetten de jongemannen hun autoradio meestal meteen zachter. Ook surveillance te voet bleek hier om dezelfde reden niet effectief.

Daarom werd door de wijkagent op een moment dat de klachten zich weer herhaaldelijk voordeden, gekozen voor een andere strategie. In overleg met de gemeente en bewoners werd besloten het parkeerterrein deels af te sluiten met betonnen palen, zodat daar geen auto's meer konden staan. Daardoor konden de jongemannen met hun auto's niet meer op 'hun' plekken komen. Door de gedeeltelijke blokkade van het parkeerterrein ontstond een tweede effect. Nadat rond zes uur de bewoners terug waren gekomen van hun werk, stond het overgebleven deel van het parkeerterrein vrijwel vol met hun auto's. Als wat later op de avond de jongemannen met hun auto's zich hier wilden verzamelen, bleek inmiddels het nog toegankelijke deel van het parkeerterrein vrijwel vol te staan. De paar plekken die nog over waren, lagen bovendien vaak niet naast elkaar. Daardoor verloor dit parkeerterrein zijn aantrekkingskracht op deze groep.

Tegelijk werd op de doorgaande weg ter hoogte van het plein een stopverbod ingevoerd. Hierop is de politie in de eerste periode strak gaan handhaven. Al snel bleek echter dat de fysieke aanpassingen op het plein voldoende waren om dit overlastprobleem tot een einde te brengen. De jongemannen hadden blijkbaar een andere locatie gevonden om elkaar te treffen.

Een tweede bron van klachten en overlastmeldingen werd gevormd door de voetballende jeugd op het plein. Vooral als de jeugd 's avonds laat de bal hard tegen het metalen hek of de metalen doelen schoot en daarbij ook nog schreeuwde, ontstond er veel overlast. De politie kon ook met deze klachten tamelijk weinig beginnen. De jeugd mocht op het pleintje voetballen, sterk nog: daarom was het plein zelfs op deze wijze aangelegd.

Toch is de wijkagent ook met deze klachten aan de slag gegaan. In eerste instantie kwamen bewoners met het voorstel het voetbalveld weg te halen. De gemeente noch de wijkagent voelde hier veel voor. Niet alleen was dat een dure oplossing, maar bovendien biedt de wijk toch al tamelijk weinig gelegenheid tot spelen voor de jeugd. Dat zou dan alleen maar minder worden. In overleg met de gemeente is daarom besloten dat voor het voetbalveldje op het

plein vanaf 21.00 uur een toegangsverbod zou gelden. Dit staat aangegeven op borden die werden aangebracht door de gemeente. Bovendien zijn tegelijk bij een in een hoek van het plein gelegen zandbak borden geplaatst met de mededeling dat alleen kinderen onder de 12 jaar toestemming hebben hier te spelen. Vervolgens is de politie strak gaan handhaven op beide verboden.

Naar de indruk van de wijkagent hebben de getroffen maatregelen de overlastproblemen en klachten van omwonenden sterk gereduceerd. Terwijl er in het verleden jaarlijks tussen de tachtig en honderd meldingen van overlast kwamen met betrekking tot dit plein, zijn dat er nu nog maar tien tot vijftien. Het is overigens niet uitgesloten dat een deel van de overlastproblemen zich door deze maatregelen verplaatst heeft naar een andere locatie binnen de wijk. Zo komen tijdens de observatieperiode klachten binnen bij de plaatselijke politie van bewoners die in de omgeving wonen van een nieuw voetbalveldje voor de jeugd (een Cruyff Court), gelegen in dezelfde wijk. Hier zouden zich sinds kort 's avonds groepjes jongemannen met hun auto verzamelen en voor (geluids-)overlast zorgen, een verschijnsel dat veel lijkt op de problemen die eerder op het pleintje optraden.<sup>27</sup>

## 5.5 Overlast en criminaliteit van jeugdgroepen

De naoorlogse wijk waarin wijkagent E. werkt, heeft in het recente verleden geruime tijd te maken gehad met ernstige problemen van overlast en criminaliteit. Het vermoeden was dat een groep van ongeveer dertig jongeren, in leeftijd uiteenlopend van ongeveer 14 jaar tot begin 20 en voor een groot deel van Marokkaanse afkomst, voor deze problemen verantwoordelijk was. Een deel van deze jongeren was vaak als hanggroep in de wijk te vinden, vooral in de buurt van een tramhalte en bij een klein winkelcentrum. Bewoners uit de wijk voelden zich regelmatig bedreigd door de aanwezigheid van deze jongeren.

Op initiatief van de wijkagent is met behulp van de 'methode Beke'<sup>28</sup> geprobeerd nader zicht te krijgen op deze groep. Op grond van deze analyse is een onderscheid gemaakt tussen twee subgroepen. De ene groep zou vooral verantwoordelijk zijn voor overlast, intimidatie en geluidshinder in de wijk. De tweede, gemiddeld wat oudere groep werd op grond van deze analyse

<sup>27</sup> Zie uitgebreider voor dit geval §11.5.

<sup>28</sup> De methode Beke wordt gebruikt om zicht te krijgen op de samenstelling van problematische jeugdgroepen. Onderscheid wordt daarbij gemaakt tussen hinderlijke, overlastgevende en criminele groepen (Beke, Van Wijk en Ferwerda, 2000).

omschreven als ‘crimineel’. Vervolgens is voor elk van deze groepen een specifieke aanpak ontwikkeld.

Met het oog op de overlastgroep is onder meer een samenscholingsverbod van kracht geworden in het gebied rond de genoemde tramhalte. Op die groep zijn vervolgens door de politie een strak toezicht en een daarbij passende handhaving ingezet. Met betrekking tot de andere, meer criminele groep is een gerichte opsporing gestart. Daarbij is onder meer gebruikgemaakt van observatieteams en van een bijzondere opsporingsmethode. De wijkagent is gedurende drie maanden toegevoegd aan het rechercheteam, omdat hij alle leden van deze jeugdgroep persoonlijk kende en veel informatie over hen had. Gedurende die periode is hij als wijkagent deels vervangen door een collega.

In eerste instantie leken de resultaten van de aanpak wat tegen te vallen. De groep die op straat voor veel overlast zorgde, leek min of meer immuun voor de politieaandacht. Dat veranderde op het moment dat op basis van gegevens verzameld door het opsporingsteam op één dag alle negen leden van de criminele groep door de politie werden aangehouden. Vervolgens zijn alle leden van deze groep veroordeeld, onder meer voor bedrijfsinbraken, mishandeling, *car-jacking* en roofovervallen. Daarmee werd tegelijk het sociale verband uit de groep als geheel gehaald. Pas toen verminderde in de wijk ook de overlast op straat. In vergelijking met de periode daarvoor nam het rondhangen door jongeren in de wijk af, evenals het aantal incidenten. Volgens de wijkagent zouden ook burgers laten blijken dat zij vinden dat het in de wijk aanzienlijk rustiger is geworden.

De wijkagent meent dat het na deze maatregelen tijd wordt voor vervolgstappen. Zo zouden in zijn opvatting het welzijnswerk en de hulpverlening een plan moeten maken dat zowel gericht is op de (deels jongere) risicojongeren in de wijk als op de groep die binnenkort vrijkomt uit detentie. Voor deze laatste groep zou bij iedere individuele jongere in de ogen van de wijkagent een strategie van niet-vrijblijvende hulp moeten worden ontwikkeld. Zelf wil hij als wijkagent enkele van deze jongeren ‘adopter’, dat wil zeggen dat hij regelmatig contact met hen heeft om hen zo duidelijk te maken dat ze door de politie in de gaten worden gehouden.

Op het moment van dit onderzoek, een jaar nadat de ‘criminele’ groep was aangehouden, is nog steeds onduidelijk of en hoe de hulpverlenende instanties en de organisaties voor jeugd- en welzijnswerk in de wijk reageren op deze vragen. De wijkagent is tamelijk somber over de steun die hij uit deze hoek krijgt: ‘Ik voel mij in de steek gelaten door het welzijnswerk.’ Hij vreest dan ook dat de oude problemen terug zullen keren in de wijk, eventueel veroorzaakt door een jongere risicogroep die er, afgaande op berichten van de basisscholen, waarschijnlijk aan zit te komen.

## 5.6 ‘Bolwerksingel op springen’

In september 2006 komt een plaatselijke krant met het volgende bericht over de ernstige problemen die zich zouden voordoen in de wijk waar wijkagent F. werkt.<sup>29</sup>

### ‘Bolwerksingel op springen’

(...) Volgens bewoners van de Bolwerksingel is het goed mis. Nachtenlang schreeuwen rondhangende lui de boel bij elkaar. Dat brengt een dreigende sfeer met zich mee. Bewoonster J. werd afgelopen weekeinde nog bedreigd toen ze de politie vertelde waar een aangehouden verdachte zijn tas had weggegooid. “’s Nachts stond hij voor mijn deur. Hij schreeuwde dat hij me zou afmaken. ‘Ik pak je wel, maak je dood’ en dat een half uur lang. En wat doen ze in de Bolwerksingel? Geen idee. Ze komen ’s avonds om een uur of half elf. Ze hangen rond bij het Leger des Heils, maar dat is dan allang dicht. Die lui blijven tot ’s morgens vroeg. De hele nacht schreeuwen ze naar elkaar”, zegt de 59-jarige J. “We doen geen oog dicht. Dat is toch niet normaal?”

J. woont sinds de oplevering van de nieuwbouw, vijf jaar geleden, in de Bolwerksingel. Het is mooi geworden, maar de dode hoek van haar gebouw is nu een vrijplaats om te “wippen en spuiten”, zoals ze het omschrijft. Tientallen malen heeft ze al bij de politie geklaagd, maar dat heeft volgens haar tot nu toe geen resultaat gehad.

Volgens gemeenteamtenaar Z. gaat het in de zijstraat van de Hoofdsingel om een groep prostituees en verslaafden die zich eerder steeds aan behandelingen hebben onttrokken. “Het is geen gigantische groep, maar wat we zeker niet willen, is dat er een tweede scene ontstaat.” (...) Volgens de ambtenaar zijn de gemeente, de politie en hij ervan doordrongen dat actie moet worden ondernomen. “De politie is zichtbaar aanwezig en brengt de groep in kaart. Ik ga dieper, bekijk per persoon wat er aan de hand is en in wat voor traject hij of zij loopt.”

Voor bewoners gaat de aanpak niet rap genoeg. Zij stappen vanavond naar het gemeentehuis om in te spreken over de overlast in hun straat.’

<sup>29</sup> De ‘kop’ van de Bolwerksingel ligt overigens precies op de grens van het gebied van wijkagent F. en dat van een collega (die hij tot voor kort enige tijd verving).

De problemen die in dit krantenbericht worden beschreven, concentreren zich op de 'kop' van de Bolwerksingel, de kruising met de Hoofdsingel en enkele nabijgelegen locaties. In totaal gaat het om een gebied met een doorsnede van hoogstens tweehonderd meter. Elke avond en nacht hangen hier vanaf het begin van de avond tot zeer diep in de nacht groepjes personen rond, vooral jongemannen, afkomstig uit verschillende etnische groeperingen. In de regel hangen zij wat tegen een muur, lopen heen en weer en schreeuwen regelmatig wat naar elkaar. Op het eerste gezicht lijken zij vaak geen duidelijke activiteiten te ondernemen. Soms ontstaan ruzies, een of ander conflict of een opstootje.

Deze personen worden vermoedelijk tot deze plek aangetrokken door de aanwezigheid van een nachtopvang voor verslaafden, een metrostation en uiteenlopende soorten horecavoorzieningen. Niet ver van deze plaats is bovendien een voormalig prostitutiegebied. Dit is weliswaar inmiddels door de gemeente gesloten, maar het lijkt waarschijnlijk dat verslaafden en prostituees die daar voorheen kwamen nu hier nog steeds zijn te vinden omdat zij dat zo gewend zijn. Op deze locatie wordt gedeald in drugs, zowel op straat als vanuit (steeds wisselende) panden.

De gemeente heeft de afgelopen jaren veel geld geïnvesteerd in nieuwbouw in de omgeving van deze locatie. Bewoners die daar wonen, klagen bij de politie en gemeente over de vele overlast en criminaliteit die zich hier voordoen.

De observaties van de diensten van de wijkagent in het kader van dit onderzoek vinden plaats ongeveer twee maanden nadat het hier aangehaalde krantenbericht is verschenen. Terwijl het in eerste instantie tijdens deze observaties op deze plek vrij rustig lijkt, nemen in korte tijd de in het krantenbericht genoemde problemen van overlast en criminaliteit weer sterk toe. Ook de klachten van burgers nemen toe, waarbij men zich soms rechtstreeks wendt tot het gemeentebestuur dat van de aanpak van veiligheid in deze gemeente een centraal thema heeft gemaakt. Daarmee ontstaan vanuit de media, de lokale politiek en het bestuur grote druk op de politie om op deze locatie duidelijker en vooral harder te gaan optreden. Op korte termijn wordt daarom binnen het wijkbureau een plan van aanpak ontwikkeld. In de ontwikkeling van deze aanpak speelt ook de wijkagent een rol. Daarbij wordt gebruikgemaakt van informatie ('probleemanalyse') over de problemen rond de 'kop' van de Bolwerksingel die wordt aangeleverd door een particulier beveiligingsbedrijf.

In de uiteindelijke aanpak staan vier elementen centraal: het verzamelen van informatie over de personen die hier voor overlast en criminaliteit zorgen (vooral dealers en verslaafden), het verdrijven en verstoren van vooral verslaafden (men spreekt op het wijkbureau onder meer van *very irritating policing*), het verbeteren van een zorgaanbod voor verslaafden die voor overlast zorgen en het aanpakken van de twee groepen die verantwoordelijk zouden zijn voor het grootste deel van het dealen op deze locatie. Volgens dit plan maken repressieve, preventief-situationele maatregelen (waaronder verbetering van de verlichting) en een zorgaanbod deel uit van de aanpak. Deze nieuwe aanpak vormt geen breuk met wat er de afgelopen jaren al gebeurde. In grote lijnen liggen de genoemde elementen in het verlengde van de aanpak die de politie (en de hier werkzame wijkagent) de laatste jaren heeft gehanteerd bij de aanpak van overlast en criminaliteit die zich in deze wijk voordoen in samenhang met drugsgebruik, drugshandel en prostitutie. Vanuit het district worden extra middelen (vooral personeel) ter beschikking gesteld om de problemen op deze 'hotspot' aan te pakken.

Twee elementen van de gehanteerde aanpak springen in het oog. In de eerste plaats wordt op de overlastlocaties het toezicht op straat versterkt en beter zichtbaar gemaakt. In het verlengde daarvan wordt de handhaving intensiever aangepakt. Deels gaat het om een uitbreiding van het aantal politiemensen op straat tijdens de overlasturen. Om dat te bereiken gaan medewerkers van het wijkbureau meer late diensten draaien. Daarmee zijn zij meer op straat op de tijden ('s avonds en 's nachts) dat de overlast zich vooral voordoe. De wijkagent draait zelf mee in deze (surveillance)diensten. Bovendien brengt hij op grond van zijn informatie specifieke aandachtspunten in waar zijn collega's op straat op moeten letten.

De politie moet hier onder meer toezicht houden op personen die op straat proberen te dealen. Dat kan op grond van onder meer gebiedsverboden en het verbod in het gebied van de Bolwerksingel op bepaalde tijden stil te staan of rond te hangen. Daarnaast gaat de politie surveilleren per paard om extra indruk te maken en overlastgevers af te schrikken. Om de overlast verder aan te pakken gaat het wijkteam werken met politiekoppels in burger en met observatieteams om mogelijke drugspanden in de gaten te houden. Dit laatste past ook in de in deze gemeente gehanteerde 'pandenaanpak'. Daarnaast wordt het toezicht ondersteund door de extra inzet van Stadswachten (overdag), uitbreiding van het cameratoezicht en extra verlichting op donkere plekken in de omgeving van de Bolwerksingel waar dealers en prostituees hun klanten oppikken en eventueel van dienst zijn.

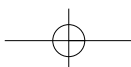
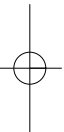


In de tweede plaats wordt een al langer bestaande aanpak gericht op individuele overlastgevers versterkt en uitgebreid. Leden van het wijkteam hebben in het kader van een 'veelplegersaanpak' elk één of twee veelplegers uit hun wijk toegewezen gekregen. Zij moeten met hun veelpleger regelmatig contact onderhouden en informatie over hen verzamelen, zodat eventueel een dossier tegen de veelplegers kan worden opgebouwd. Met de nieuwe aanpak van overlast en criminaliteit wordt de groep waarvoor deze werkwijze wordt gehanteerd, verdubbeld. Van beide groepen hangen de foto's met namen levensgroot op het wijkbureau. Alle medewerkers van het bureau zien daardoor dagelijks hun gezicht. Ze moeten hen op straat aanspreken, lastigvallen, eventueel onder druk zetten, ze daarmee verdrijven uit het gebied waar de problemen zich het sterkst voordoen en eventueel aanhouden.

In het kader van de vernieuwde aanpak wordt ook besloten dat de politiemensen uit het wijkteam gedurende enkele nachten de straat opgaan met medewerkers van een plaatselijke instelling van verslaafdenzorg. Overlastveroorzakende verslaafden worden dan door medewerkers van zowel politie als verslaafdenzorg aangesproken. Zij krijgen eventueel ter plekke een hulptraject aangeboden. In december 2006 wordt bekend dat 44 personen die bekendstaan om hun overlastgevend gedrag in de twee maanden daarvoor in een hulpverleningstraject zijn gekomen.

## 5.7 Slot

De in de voorgaande paragrafen gegeven beschrijvingen geven aan hoe verschillend de manieren zijn waarop wijkagenten problemen in hun werkgebied aanpakken. Deze diversiteit hangt deels samen met de uiteenlopende aard van de problemen die worden aangepakt. Deels ook weerspiegelen deze verschillen de uiteenlopende sociale context (stad of platteland) waarbinnen de wijkagent werkt en de functies die het werkgebied heeft (bijvoorbeeld alleen een woonwijk of juist een winkel- en horecagebied). Deels lijkt hier ook de organisatorische inbedding van de positie van wijkagent een rol te spelen: werkt hij vooral alleen of is hij veel meer onderdeel van een breder team, zoals in het laatste voorbeeld (§5.6) het geval was? Tot slot lijken hier ook verschillen in werkstijl tussen wijkagenten een rol te spelen (vaak in samenhang met of als reactie op de genoemde werkomstandigheden). Het zijn deze verschillende elementen die in de komende hoofdstukken nader aan de orde zullen komen.



## Sturing en regie bij het gebiedsgebonden politiewerk

De dagelijkse werkzaamheden van wijkagenten en de wijzen waarop deze worden uitgevoerd, zijn afhankelijk van de organisatorische context waarbinnen deze politiemensen hun functie moeten vervullen. In hoofdstuk 3 kwam al aan de orde dat in deze organisatorische context en inbedding grote verschillen bestaan. De politieregio's verschillen nog altijd in hun beleid ten aanzien van het gebiedsgebonden politiewerk en daarmee ook in de positie die wijkagenten innemen binnen hun organisatie. Daarnaast zijn de bureaus waar wijkagenten werken, soms zelfs binnen één regio, verschillend georganiseerd, onder meer met betrekking tot het gebiedsgebonden werk, en verschillen zij in cultuur. Dit uit zich onder meer in verschillen tussen de bureaus in gehanteerde routines, invulling van werkzaamheden en onderlinge verhoudingen. Voor de betrokkenen hebben deze routines, werkinvulling en verhoudingen een grote mate van vanzelfsprekendheid. Dat zij verschillen van hoe men elders binnen de politie of zelfs binnen de eigen politieregio werkt of met elkaar omgaat, realiseert men zich vaak niet.

In dit hoofdstuk staat één organisatorisch element centraal, namelijk de sturing in het kader van het gebiedsgebonden politiewerk. Het gaat daarbij om twee aspecten. Ten eerste gaat het om de sturing van wijkagenten, onder meer met betrekking tot hun aandachtspunten, activiteiten en werkwijzen. Dit thema past binnen de meer algemene sturingsproblematiek van politiewerk. Uit veel onderzoek blijkt dat politiemensen in de praktijk vaak over een aanzienlijke autonomie beschikken. Juist daarom verdient sturing van politiewerk aandacht, ook al treden daarbij lang niet altijd de beoogde effecten op (Terpstra, 2002a).

Ten tweede wordt er vaak van uitgegaan dat wijkagenten ten aanzien van collega's of andere onderdelen van hun organisatie een sturende, coördinerende of regisserende taak hebben. Met de uitbouw van het gebiedsgebonden politiewerk eind jaren negentig en begin van deze eeuw bestonden er tamelijk hoge verwachtingen van deze sturing door wijkagenten. Zo werd wel gesproken van een 'kanteling' van de politieorganisatie waarbij de problemen in de buurt, zoals waargenomen en aangeleverd door de wijkagent, in belangrij-

ke mate het werk van de rest van de organisatie zouden moeten bepalen (Zoomer, Geurts en Van Heel, 2000: 13-14). Inmiddels lijken de ambities hier bescheidener te zijn geworden. Zo wordt in *Referentiekader Gebiedsgebonden politie* (Politieacademie, 2006: 28) nog slechts gesproken over ‘beïnvloeding’ door de wijkagent van uitvoerende collega’s en leidinggevendenden op basis van zijn kennis van de wijk.

De twee genoemde sturingsthema’s betreffen niet slechts technische aspecten van het gebiedsgebonden politiewerk. Beide raken aan belangrijke organisatorische en inhoudelijke elementen van het gebiedsgebonden politiewerk. Zoals in hoofdstuk 1 al werd geconstateerd, wordt er door verschillende vooraanstaande auteurs op dit terrein (Skogan en Roth, 2004; Skogan, 2006; Rosenbaum en Lurigio, 1994) van uitgegaan dat gebiedsgebonden werken een verregaande decentralisatie met zich dient mee te brengen. In de terminologie van Mastrofski (1998): gebiedsgebonden politiewerk zou onder meer vereisen dat de politieorganisatie debureaucratiseert, professionaliseert en, wat hij noemt, democratiseert. Om dit te realiseren zouden in deze visie wijkagenten een grote mate van autonomie in hun werk moeten hebben. Tegelijk zou hun werk vereisen dat zij op professionele wijze worden gestuurd, gecoacht of begeleid.

Ook het tweede sturingselement raakt aan de kern van het gebiedsgebonden politiewerk. Bij de sturing (of ‘regie’) door een wijkagent gaat het immers om de mate waarin ander politiewerk is afgestemd op, of onderdeel is van een wijkgerichte aanpak. In het verlengde daarvan gaat het ook om de vraag welk gewicht binnen de politieorganisatie wordt toegekend aan het gebiedsgebonden werken. Vormt het werk van de wijkagent een min of meer op zich staand element binnen de politieorganisatie of wordt ook van andere onderdelen binnen de politie verwacht dat zij werken volgens de eisen en uitgangspunten van het gebiedsgebonden werken?

In dit hoofdstuk staat eerst de sturing van wijkagenten centraal (§6.1), waarna wordt nagegaan hoe wijkagenten deze beoordelen (§6.2). Vervolgens komt de zogenoemde bedrijfsmatige sturing van wijkagenten aan bod, een verschijnsel dat ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek binnen de politie veel aandacht trok, ook van wijkagenten (§6.3). Daarna wordt een beschrijving gegeven van de sturing door wijkagenten (§6.4) en tot slot worden enkele factoren behandeld die daarop van invloed zijn (§6.5).

## 6.1 Sturing van wijkagenten

Ook dit onderzoek maakt duidelijk dat wijkagenten over een aanzienlijke autonomie beschikken in hun dagelijks werk. Voor een groot deel kunnen zij bepalen hoe zij hun werk doen en aan welke activiteiten zij meer of minder aandacht besteden. Deze autonomie uit zich soms nog het duidelijkst in op zich kleine gebeurtenissen. Bijvoorbeeld: in het ene geval treedt een wijkagent wel op tegen een bromfietser die in een voetgangerszone rijdt door een proces-verbaal uit te schrijven, maar in een andere, op het eerste gezicht vergelijkbare situatie doet hij niets of laat hij het bij een vermaning of waarschuwing.<sup>30</sup>

De autonomie van wijkagenten maakt de vraag naar de sturing van hun werk des te belangrijker. Net zoals bij andere onderdelen van de politie wordt ook het werk van wijkagenten voor een belangrijk deel gestuurd door de vele onverwachte gebeurtenissen, meldingen, incidenten en vragen die voortdurend op hen afkomen. In sommige korpsen spreken politiemensen in dit verband over de 'Waan van de Dag' (Terpstra, 2002a). Deze uitdrukking wordt niet alleen in negatieve zin gebruikt. In de opvatting van veel politiemensen op de werkvloer ontleent hun werk zijn aantrekkingskracht juist aan zijn intrinsieke onvoorspelbaarheid. Dit vormt een belangrijke bron, niet alleen van spanning maar ook van trots en beroepseer.

De ideologie van 'Waan van de Dag' is bij wijkagenten weliswaar minder dominant dan bij hun collega's in de noodhulp of de surveillancedienst, maar toch bepaalt deze ook bij hen voor een groot deel welk werk wordt uitgevoerd. Via uiteenlopende kanalen worden wijkagenten in de loop van de dag met vragen en problemen geconfronteerd en van hen wordt verwacht dat zij er op korte termijn iets mee doen. Dat begint soms al als zij bij aanvang van hun dienst het bureau binnenkomen: soms nog voor zij zijn omgekleed, spreken collega's hen aan over bijvoorbeeld gebeurtenissen die zich de avond daarvoor in de wijk hebben afgespeeld of over personen of gezinnen uit hun werkgebied. Zij vragen of de wijkagent hier informatie over heeft of tijdens zijn dienst bepaalde activiteiten (bijvoorbeeld een telefoontje met een betrokken instantie) op zich wil nemen. Ook tijdens de briefing (waarmee de

---

30 Aan deze verschillen in optreden liggen, behalve praktische omstandigheden, vooral oordelen van wijkagenten ten grondslag over de mate waarin het gedrag van burgers in deze situatie begrijpelijk of te rechtvaardigen is. Daarbij maken zij vaak gebruik van morele typificaties (zie uitgebreider hoofdstuk 7).

dienst meestal begint) komen uiteenlopende recente gebeurtenissen aan de orde (soms nieuw, soms in vervolg op al langer lopende zaken of eerdere incidenten), waarmee de wijkagent iets kan of moet doen. Tijdens de briefing worden soms afspraken gemaakt over stappen die de wijkagent, eventueel samen met collega's, op korte termijn zal nemen.

Na de briefing gaan wijkagenten vaak hun computer raadplegen, zeker als zij daarvoor een of meer dagen vrij zijn geweest. Zij lezen mutaties van collega's door, evenals mailtjes van partners of meldingen van burgers die hen willen spreken. Een deel hiervan vraagt eveneens op korte termijn om acties van de wijkagent. Daarmee bepaalt de 'Waan van de Dag' (dat wil zeggen het geheel van onverwachte, deels acute vragen) voor de wijkagent vaak een groot deel van zijn werkzaamheden. Veel diensten van de wijkagent zijn voor een aanzienlijk deel gevuld met activiteiten rond vragen en problemen waarvan hij bij het begin van zijn dienst nog niet op de hoogte was.

Wijkagenten verschillen in de mate waarin zij zich laten sturen door deze naar het lijkt oneindige reeks van vragen, meldingen en incidenten die op hen afkomt. Sommige wijkagenten rekenen het tot hun plicht zoveel mogelijk te reageren op zaken en gebeurtenissen die zich met betrekking tot hun wijk aandienen. Anderen zijn daar selectiever in of soms zelfs terughoudend mee.

Zo besteedt één van de wijkagenten een aanzienlijk deel van zijn tijd aan enkele personen in zijn wijk die in het verleden voor grote overlast zorgden. Op dit moment vragen zij nog steeds aandacht van hulpverlenende instanties, vooral vanwege hun gebrekkige weerbaarheid en zelfredzaamheid. De wijkagent houdt contact met deze personen, niet alleen om hen in de gaten te houden (zij kunnen 'terugvallen' en dan weer voor overlast zorgen), maar ook omdat hij in het verleden het vertrouwen van deze mensen heeft gewonnen en dit wil behouden. Hij helpt hen soms met uiteenlopende kleine probleempjes, die (ook in de optiek van de wijkagent) eigenlijk niet op het terrein van de politie liggen. De betreffende personen komen echter met hun vragen bij hem en hij wil hen niet teleurstellen. Op deze manier kan hij hun vertrouwen behouden. Hij hoopt daarmee ook in de toekomst een basis te hebben om bij problemen rond deze gevallen effectief te kunnen optreden.

Een tweede wijkagent (overigens werkzaam in hetzelfde korps en in een vergelijkbare sociale en culturele context) heeft in zijn werk vaak te maken met twee vrouwen die op verschillende locaties in zijn wijk wonen. Beide vrouwen zorgen in hun directe omgeving voor veel problemen en overlast. Ook hieraan liggen mogelijk psychiatrische problemen ten grondslag. Zij kos-

ten de politie (en vooral de wijkagent) veel tijd. Zij bellen hem vaak op of komen langs op het bureau. In de ogen van de wijkagent gaat het hierbij in de regel om futiliteiten, die niet bij de politie thuishoren en waarmee hij naar zijn gevoel weinig kan. Zij komen telkens weer op het bureau om te klagen over bijvoorbeeld roddels, een foutief geparkeerde aanhangwagen (die daar wel mag staan) of overlast die zij vermoedelijk zelf veroorzaken. Bovendien dient één van de vrouwen regelmatig klachten in over de politie, omdat zij ontevreden is over de wijze waarop deze haar helpt.

De betreffende wijkagent probeert beide vrouwen zoveel mogelijk te ontlopen. Als dat niet mogelijk is, probeert hij hen af te houden. Hij is daarnaast bezig een dossier over één van beiden op te bouwen om zo eventuele toekomstige klachten te kunnen weerleggen.

Ook op een andere manier en op grond van andere overwegingen wordt soms afstand gehouden tot de Waan van de Dag. Zo meent een derde wijkagent dat het tot zijn taak hoort een belangrijk deel van de vragen die vanuit zijn wijk bij de politie komt, af te houden en eventueel 'weg te zetten bij andere instanties'. Argument daarbij is onder meer: 'De collega's hebben het al druk genoeg.'

In de wijzen waarop wijkagenten omgaan met vragen van buitenaf weerspiegelt zich hun opvatting over hun werk en werkstijl. Hierop wordt in latere hoofdstukken uitgebreider ingegaan.

Ook leidinggevend en gaan er in de regel vanuit dat wijkagenten over een aanzienlijke autonomie beschikken. In hun ogen hebben wijkagenten deze autonomie nodig om algemeen beleid en prioriteiten die van bovenaf komen (zoals 'woninginbraken, huiselijk geweld, jeugd of drugs') te vertalen naar de specifieke situatie en behoeften van het werkgebied van de wijkagent. Dit vereist niet alleen een zekere autonomie, maar ook deskundigheid, professionele vaardigheden en initiatief (Terpstra, 2002a).

Hoewel alle wijkagenten bezig zijn met het vertalen van algemeen beleid naar hun wijk, verschilt wel de mate waarin zij dat doen en waarin zij zich door dat algemene beleid laten sturen. Voor één van de geïnterviewde wijkagenten geldt dat hij 'weinig heeft met al dat beleid'. In zijn ogen is dat bedacht door mensen die veraf staan van de eigenlijke politiepraktijk in zijn wijk. In belangrijke mate gaat hij daarbij zijn eigen weg. Hoewel deze opvatting waarschijnlijk enige sympathie zal ontmoeten bij een deel van zijn collega's, reageren die hier vaak anders op. Zij gaan vaak selectief om met priori-

teiten en beleid van bovenaf. Sommige onderdelen van dat beleid gebruiken of vertalen zij naar de situatie in hun wijk. Andere onderdelen negeren zij, omdat ze deze niet-relevant of zelfs contraproductief vinden. Soms besluit een wijkagent zich te conformeren aan eisen die van bovenaf worden opgesteld, maar onderschrijft hij deze niet of niet van harte.

Eén van de wijkagenten heeft de laatste twee jaar steeds meer te maken met uiteenlopende nieuwe eisen en taken waaraan hij moet voldoen. Hij wordt nu gecontroleerd op het aantal PV's dat hij jaarlijks schrijft (terwijl dat voorheen in zijn werk nauwelijks een rol speelde). Bovendien moet hij enkele veelplegers uit zijn wijk 'adopteren', een coördinerende bijdrage leveren aan 'integrale handhaving', een rol spelen in de 'nazorg' van ex-gedetineerden, per jaar een vastgelegd aantal Halt-verwijzingen produceren en achterstallige betalingen incasseren ('Papos'). Lang niet al deze activiteiten vindt hij voor het gebiedsgebonden werk in zijn wijk nuttig of nodig. Toch conformeert hij zich aan deze nieuwe eisen, ook al betekent dat in zijn ogen dat 'het eigenlijke werk steeds meer blijft liggen' en 'dat je onder enorme druk komt te staan'. Deze wijkagent is mede tot deze opstelling gekomen omdat hij eerder constateerde dat het blijven volgen van zijn eigen lijn negatief werkte voor zijn promotiekansen. Hij zag dat enkele van zijn collega's conflicten kregen met hun leidinggevende, omdat zij vasthielden aan hun eigen opstelling. Eén van hen dreigt daarom nu uit zijn functie te worden gezet.

Niet altijd bestaat bij wijkagenten een dergelijke weerstand tegen beleid en prioriteiten van bovenaf. Op één van de bureaus waar observaties plaatsvonden, is dat beleid duidelijk herkenbaar in de werkwijzen van de leden van het team (ook van de wijkagenten). Dat nieuwe beleid wordt door medewerkers van het team in grote mate geaccepteerd en onderschreven. De verregaande mate waarin dit nieuwe, strakke beleid is doorgevoerd en wordt uitgevoerd, is op dit bureau zelfs een bron van trots voor de meeste medewerkers. Wel blijkt uit verhalen dat medewerkers die zich op dit bureau in het verleden niet konden vinden in dit (toen) nieuwe beleid, in de loop van de tijd zijn overgeplaatst of zelfs zijn vertrokken.<sup>31</sup>

---

31 Op de wijze van sturing op dit bureau wordt in §6.5 nader ingegaan.



Naast het stellen van algemene beleidsprioriteiten wordt ook op andere manieren geprobeerd het werk van wijkagenten te sturen. Deels gebeurt dat op afstand en in algemene zin: door opleidingen aan te bieden (soms ook verplicht te stellen) of door capaciteit en organisatorisch draagvlak te creëren voor het gebiedsgebonden politiewerk. Zo zijn in één van de regio's waar dit onderzoek plaatsvond, een paar jaar geleden de werkgebieden van wijkagenten aanzienlijk verkleind en zijn wijkagenten duidelijker ingebed in teams. Ook wordt soms geprobeerd de functie van wijkagent meer status en herkenbaarheid te geven. In een ander korps vindt daarom ten tijde van dit onderzoek een overgang plaats van taakaccenthouders voor het gebiedsgebonden werk naar (parttime) wijkagenten als zelfstandige functie.

In één regio is daarnaast sinds 2002 sprake van een meer inhoudelijk beleid ten aanzien van het gebiedsgebonden werk. In de nieuwe opzet wordt daar gewerkt met wijkteams. Wijkagenten hebben bovendien een duidelijker taak in de handhaving gekregen. Dit laatste beleid moest onder meer een einde maken aan het 'softe' imago van de wijkagenten binnen deze regio.

Daarnaast vindt sturing van het werk van de wijkagenten op directere manieren plaats. Deze sturing kan meer of minder geformaliseerd zijn. Bij meer geformaliseerde sturing valt onder meer te denken aan briefing<sup>32</sup> (waarbij informatie wordt uitgewisseld en soms ook direct vragen worden gesteld aan de wijkagent om bepaalde zaken aan te pakken) en (werk)overleg op de werkvloer in allerlei vormen ('brigadiersoverleg', 'operationeel overleg', 'overleg huiselijk geweld', 'jeugdoverleg', enzovoort). Sturing kan ook plaatsvinden door werkopdrachten uit te geven, van wijkagenten te vragen wijkprogramma's te maken of een wijkscan op te (laten) stellen. Ook functionerings- en beoordelingsgesprekken kunnen bijdragen aan de sturing van de wijkagent.

Daarnaast vindt sturing plaats op meer informele wijzen. Dat gebeurt vaak tussen de bedrijven door. Op de gang komt bijvoorbeeld een teamchef een wijkagent tegen en vraagt hem aandacht voor een onderwerp dat die ochtend in het districtsmanagementoverleg aan de orde kwam. Tijdens een koffiepauze of de lunch in de kantine praten collega's vaak over het werk. Niet alleen krijgt een wijkagent zo informeel informatie van collega's, soms ook maken zij van de gelegenheid gebruik de wijkagent te vragen bepaalde activiteiten

---

32 Op slechts één van de bureaus waar in het kader van dit onderzoek observaties werden uitgevoerd, wordt daarnaast gebruikgemaakt van een zogenaamde debriefing.

op zich te nemen of besluit de wijkagent daar zelf toe naar aanleiding van iets wat werd verteld.

Wijkagenten nemen vaak deel aan uiteenlopende overleggen met externe partners.<sup>33</sup> Zij laten zich in hun werk (deels) sturen door informatie of vragen uit een partneroverleg of door beslissingen die daar werden genomen. Ook hier geldt dat wijkagenten de ruimte hebben zelf te bepalen hoe ver zij informatie en beslissingen vanuit een extern overleg in hun werk volgen of niet.

## 6.2 Professionaliteit en waardering van sturing van wijkagenten

Wijkagenten lijken in meer of mindere mate de autonomie te koesteren die hun functie met zich meebrengt. Hoewel zij op allerlei punten samenwerken met collega's en partners, bepalen zij uiteindelijk voor een groot deel zelf hoe zij hun werk doen en waarop zij hun aandacht richten. Omdat zij veel beter op de hoogte zijn van de situatie in hun wijk dan hun leidinggevende en in belangrijke mate een eigen agenda hebben met voor een groot deel afspraken met personen en organisaties buiten de deur, zijn zij door hun leidinggevende ook moeilijk te controleren. De autonomie die zij hebben en ook moeten nemen om hun werk vorm te geven, is voor meerdere wijkagenten één van de aantrekkelijke kanten van hun werk. Het geeft hen onder meer ruimte hun verantwoordelijkheidsgevoel en betrokkenheid vorm te geven in praktische werkzaamheden.

Ook al hechten wijkagenten vaak aan deze autonomie, zij wensen en verwachten toch ook dat hun direct leidinggevende hen steunt bij hun werk en daarbij optreedt als vraagbaak en klankbord. Bij ingewikkelde, soms ook emotioneel belastende taken en omstandigheden verwachten zij een vorm van sturing (of liever: begeleiding) waarbij hun autonomie en expertise worden erkend en gewaardeerd, maar waarbij tegelijk op professionele wijze steun en (mogelijk) tegenspraak worden geboden. Men zou hier kunnen spreken van coaching of intervisie. Indien leidinggevend niet aan deze verwachtingen en wensen tegemoetkomen, kan dat bij wijkagenten aanleiding zijn tot onvrede, ergernis en soms ook conflicten. Aan de hand van een concreet voorbeeld kan dit duidelijk worden gemaakt.

---

<sup>33</sup> Zie ook hoofdstuk 10.

Binnen enkele dagen nadat bij de politie bekend werd dat twee jongemannen van allochtone oorsprong worden vermist en er een grootschalig opsporingsonderzoek is gestart, wordt de wijkagent door de leiding van zijn bureau belast met de taak van 'familiekoppel' in deze zaak.<sup>34</sup> Reden dat hij daarvoor wordt gevraagd, is dat de twee jongemannen uit zijn wijk afkomstig zijn en hij redelijk op de hoogte is van de (familie)omstandigheden van beide jongemannen. Bovendien is bij de recherche geen capaciteit beschikbaar om deze functie te vervullen. De wijkagent gaat de functie van familiekoppel vervullen met een wijkagent uit een andere wijk.

Voor dit bureau, en daarmee ook voor de twee betrokken wijkagenten, is de functie van familiekoppel nieuw. Wat deze functie moet inhouden, is bij het begin van de werkzaamheden voor de betrokken politiemensen onduidelijk. Behalve dat zij als boodschap meekrijgen dat ze het contact met de twee families moeten onderhouden en dat daarbij geen enkele informatie uit het opsporingsonderzoek mag worden doorgegeven, worden de twee wijkagenten in dit werk niet ondersteund of begeleid. Wel worden zij door een collega erop geattendeerd dat elders in de regio onlangs ook met een familiekoppel is gewerkt. Zij krijgen de tip daar eens nadere informatie op te vragen. Het blijkt echter dat het hier om een heel ander soort zaak ging.

Al vanaf de eerste contacten met de families van de twee vermiste jongens wordt duidelijk dat de twee wijkagenten een buitengewoon lastige taak wacht. De gesprekken, vooral in het begin dagelijks, verlopen vaak in een emotionele sfeer. De ouders, broers en zusters zijn radeloos over de vermissing van hun zoon/broer en reageren hun emoties deels af op de politiemensen die zij op een gegeven moment zelfs verwijten dat de politie 'niets doet omdat het maar om allochtonen zou gaan'. Bij beide families gaan de gesprekken (vooral met de ouders) soms moeilijk, vermoedelijk deels vanwege interculturele verschillen.

Tegelijk is het de twee wijkagenten vooral in het begin niet duidelijk welke doelen zij als familiekoppel moeten nastreven. Met alleen de boodschap dat zij geen informatie uit het opsporingsonderzoek mogen doorgeven, zijn zij nauwelijks in staat tot een zinvolle invulling te komen van de gesprekken met de twee families. Begeleiding krijgen de twee wijkagenten bij deze moeilijke taak niet, ook niet op het punt van interculturele com-

---

<sup>34</sup> Zie ook §5.3.

municatie of ten aanzien van verheldering van de taken en doelstellingen van het familiekoppel. Simpel gezegd, de twee wijkagenten moeten het al doende zelf zien uit te zoeken. Zo komen ze al werkende tot de conclusie dat de invoering van een familiekoppel vereist dat informatie die de politie aan de pers wil geven, eerst via het koppel aan de familieleden moet worden verstrekt. In plaats van steun te krijgen, stuiten de twee wijkagenten, vooral in het begin, eerder op onbegrip over hun rol en het feit dat zij daarbij naar houvast zoeken. Vanuit de leiding van het grootschalig rechercheonderzoek bestaat vooral in de eerste weken weinig begrip voor hun taak en de moeilijke positie die dit oplevert. Er bestaat op dat moment bij de leiding van het researcheteam niet de bereidheid de twee wijkagenten in hun contacten te steunen door enige informatie (ook al is het maar symbolische informatie) vrij te geven aan de twee families.

Soms ook worden zij simpelweg tegengewerkt vanuit de eigen organisatie. Terwijl de twee wijkagenten vrij snel tot de conclusie komen, dat het belangrijkste doel van hun werk is het voorkomen van een mogelijke escalatie binnen de betreffende lokale allochtone gemeenschap, blijkt een researcher één van de betrokken families ernstig te bruuskeren met een, gezien de omstandigheden nogal ongepaste, opmerking tegen een zus van één van de vermiste jongemannen dat haar broer 'natuurlijk ook geen lieverdje was'.

Het werk als familiekoppel kost vooral in het begin veel tijd van de twee wijkagenten. Het dagelijks bezoek aan de families (wekenlang volgehouden) kost minstens twee uur per dienst. Daarnaast brengt dit werk ook nog andere taken met zich mee, zoals overleg. Op de dagen dat zij geen dienst hebben, gaan zij vaak ook nog bij de twee families langs. Regelmatig worden zij 's avonds en op andere momenten dat zij vrij zijn door leden van de families gebeld. Soms gaat de wijkagent er dan direct langs.

Het gevolg is dat de twee wijkagenten onder een hoge werkdruk komen te staan. Binnen een dag nadat ze met deze nieuwe taak zijn begonnen, worstelen zij al met de vraag hoe dit alles te combineren is met hun andere werk. Van tevoren lijkt door de leiding op het bureau onvoldoende te zijn nagedacht over de doelstellingen, invulling en organisatorische implicaties van het familiekoppel. Bovendien, op het moment dat de twee wijkagenten bij hun leiding aankloppen, omdat zij niet weten hoe zij deze nieuwe taak moeten combineren met hun andere werkzaamheden, krijgen zij geen steun. Hun verzoek om extra ondersteuning in het wijkwerk wordt niet gehonoreerd. Een beslissing over een mogelijke extra financiële beloning voor

het vele werk dat zij doen, wordt door de leiding van het bureau op de lange baan geschoven.

Evenals in eerder onderzoek blijkt ook hier dat de professionele ondersteuning van wijkagenten bij hun werk in de praktijk nogal eens tamelijk beperkt is (vgl. Zoomer, Geurts en Van Heel, 2000; Zoomer, Geurts en Van der Vijver, 2002; Terpstra, 2002a). Hoewel door de leiding vaak autonomie aan de wijkagent wordt gelaten, wil dat niet zeggen dat daarmee sprake is van professionele sturing. Soms meent een leidinggevende ruimte te moeten laten aan de wijkagent om daarmee te tonen dat hij vertrouwen heeft in diens persoon en capaciteiten. Hoe goed bedoeld dit ook is, het geven van autonomie is niet hetzelfde als het geven van professionele steun en begeleiding, integendeel zelfs, zoals blijkt uit de behoefte van wijkagenten tot autonomie én professionele steun.

Uit observaties in dit onderzoek blijkt dat er ook andere redenen kunnen zijn voor de leiding om (enige) autonomie van wijkagenten ongemoeid te laten. Deze worden soms ten onrechte gerechtvaardigd met een beroep op de veronderstelde professionaliteit van de wijkagenten. Bij nadere beschouwing lijkt het hier soms eerder te gaan om een uitvloeisel van de op de werkvloer van de politieorganisatie geldende norm van non-interventie (Terpstra, 2002a: 129-130). Vooral ten aanzien van de wat ervarener medewerkers lijkt de norm soms te zijn dat men elkaar enige ruimte laat in zijn werk. Mogelijk dat hier soms een ruilgedachte aan ten grondslag ligt: men gunt de ander enige ruimte of niet-bemoeienis, zoals men dat ook voor zichzelf verwacht. Soms laten leidinggevendenden enige ruimte aan uitvoerders in de verwachting dat daarmee bij hen een *commitment* ontstaat waarop leidinggevendenden in de toekomst een beroep kunnen doen als zij de betreffende medewerkers voor de uitvoering van een of andere taak nodig hebben.

Soms lijkt de autonomie die aan de wijkagent wordt gelaten eerder een uiting van een zekere desinteresse bij de direct leidinggevende voor het werk van wijkagenten. Zo vertellen wijkagenten op één van de bureaus waar observaties plaatsvonden, dat zij sinds ruim een jaar een teamchef hebben die, zelf afkomstig uit de recherche, geen affiniteit heeft met hun werk. Bij zijn komst zou hij direct duidelijk hebben gemaakt niet te 'begrijpen' waar zij mee bezig zijn. Hij laat de wijkagenten uit dit team een grote mate van vrijheid, niet uit professionele overwegingen, maar eerder uit, zo lijkt het, desinteresse. Ook al biedt deze opstelling de betrokken wijkagenten ruimte, deze wordt in de regel niet gewaardeerd – opnieuw een teken dat zij professionele steun in hun werk verwachten.

Belangrijk in de ogen van wijkagenten is dat een leidinggevende belangstelling en betrokkenheid toont. Dat kan op verschillende manieren gebeuren, die soms sterk persoonsgebonden zijn. Indien deze belangstelling en betrokkenheid in de ogen van wijkagenten ontbreken, kan dat bij wijkagenten niet alleen leiden tot onvrede, maar ook tot een sluimerende ergernis, die kan uitgroeien tot wantrouwen en zelfs een conflict op de werkvloer.

Op één van de bureaus is de afstand tussen wijkagenten en chef groot, niet alleen in opvatting over politiewerk, maar ook in de dagelijkse omgang. De chef zit meestal in zijn eigen kamer, met de deur dicht. Hij komt vrijwel nooit in de werkruimte van de wijkagenten. Hij communiceert hoofdzakelijk via de e-mail met hen. Dit lijkt een belangrijke reden waarom zij hun chef als 'ongeïnteresseerd' en 'koud' ervaren. Op een gegeven moment komt hij toch onverwacht de kamer van de wijkagenten binnen. Op dat moment zitten er vijf medewerkers (waaronder drie wijkagenten) te werken aan hun bureau. De sfeer verandert onmiddellijk en de argwaan onder de medewerkers is voelbaar. De vraag die de chef stelt ('Kan één van jullie op korte termijn de coördinatie van een horecacontrole op zich nemen?') stuit bij meerdere agenten op nukkig verzet. Zonder hem direct aan te kijken, zeggen ze dat zij het juist in de betreffende periode erg druk hebben. Zodra de chef de ruimte weer heeft verlaten en op de gang ver genoeg weg is, wordt er, eerst op fluisterende toon, verbazing uitgesproken over het feit dat de chef binnenkwam. Er worden door medewerkers verschillende verborgen motieven achter zijn vraag vermoed. Uiteindelijk besluiten de wijkagenten, buiten de teamchef om, onderling informeel te regelen wie het gevraagde werk op zich zal nemen.

### 6.3 Bedrijfsmatige sturing en gebiedsgebonden politie

De laatste decennia heeft zich een diversificatie voorgedaan in de wijze waarop politiewerk wordt gestuurd. Naast de traditionele vormen van sturing (met behulp van regels of op capaciteit) ontstonden nieuwe vormen van sturing. Vanaf eind jaren zeventig en de jaren tachtig kent de Nederlandse politie, mede onder invloed van een algemenere maatschappelijke verschuiving van een bevels- naar een onderhandelingshuishouding, ook meer horizontale of egalitaire manieren waarop politiewerk wordt gestuurd. De gedachte van 'zelfsturende teams' is daarvan het duidelijkste voorbeeld. De laatste ongeveer

tien jaar zijn daar meer bedrijfsmatige vormen van sturing bijgekomen (Terpstra, 2002a; Terpstra en Trommel, 2006). Vaak gaat het daarbij om een manier van sturing die enerzijds hiërarchisch is en bevoegdheden (weer) meer op een hoger niveau legt, maar die tegelijk ruimte laat voor uitvoerders om te bepalen hoe zij hun productie(niveau) moeten realiseren. Ook in de wijzen waarop in de huidige situatie het werk van wijkagenten wordt gestuurd, is de invloed van dit bedrijfsmatig denken te herkennen.

Deze invloed manifesteert zich op verschillende manieren. Zo is binnen de politie meer nadruk gekomen op 'kerntaken'. Voor wijkagenten kan dit inhouden dat bepaalde activiteiten die in het verleden werden uitgevoerd nu, vaak op grond van efficiencyoverwegingen, niet meer als taak voor de politie worden beschouwd. De betreffende taken zouden daarmee door andere instanties moeten worden overgenomen. Op grond van deze argumentatie is bijvoorbeeld op één van de onderzochte bureaus besloten dat bemiddeling bij burenruzies (voorheen een belangrijk aandachtspunt voor wijkagenten) niet meer door de politie zal worden gedaan. Deze taak is overgedragen aan een gespecialiseerde instantie buiten de politie, die grotendeels werkt met vrijwillige *mediators*.

Niet altijd leidt de nadruk op kerntaken ertoe dat wijkagenten minder taken krijgen. In sommige gevallen blijven burgers toch met hun vragen bij de politie komen, hetzij omdat ze dat zo gewend zijn, hetzij omdat zij de oplossing voor hun problemen toch van de politie blijven verwachten. Hoewel volgens het gevoerde beleid de betreffende activiteit geen taak meer is van de politie, komt deze vraag toch nog bij de politie en vaak uiteindelijk juist bij de wijkagent terecht. Niet altijd wil of kan hij een dergelijke vraag van een wijkbewoner afhouden. Een wat ambivalente wijze van uitvoering kan daarvan het gevolg zijn.

Bij terugkeer op het bureau ligt er een memoberichtje voor de wijkagent. Of hij een mevrouw woonachtig in zijn wijk even wil terugbellen. Eerder deze middag heeft een collega haar aan de telefoon gehad. Als de wijkagent terugbelt, blijkt dat in de buurt waar deze vrouw woont de afgelopen tijd een paar keer is ingebroken. Daarom wil zij bij haar woning de sloten en beveiliging verbeteren. Zij wil hierover advies van de politie. In het verleden gaf de politie in deze regio advies over de beveiliging van woningen. Sinds ongeveer twee jaar wordt dit niet meer als kerntaak beschouwd en zou de gemeente dit moeten doen. Het is niet duidelijk waarom de collega deze vraag heeft doorgeschoven naar de wijkagent. De vrouw verwacht dat de wijkagent bij haar langs komt om de woning te bekijken en op grond

daarvan een advies zal geven over de beveiliging. De wijkagent houdt dit af. Hij verwijst haar naar de gemeente en een slotenbedrijf. Desalniettemin zoekt hij na afloop van het telefoongesprek wel enkele voorlichtingsfolders over beveiliging van woningen bij elkaar die hij naar deze mevrouw per post toestuurt. Omdat de politie dit werk niet meer als haar taak beschouwt, zijn de folders echter al minstens twee jaar oud en vermoedelijk verouderd. Al met al kost dit de wijkagent bijna 25 minuten.

Overigens, dit patroon treedt vaker op. Het gaat dan vooral om taken die niemand wil doen of waarvoor geen enkele medewerker binnen de politieorganisatie zich verantwoordelijk voelt. Uiteindelijk komen deze, soms bij gebrek aan beter, bij de wijkagent terecht. Wijkagenten spreken in dit verband wel van het gebruik (of liever misbruik) van hun functie als 'het putje' van de politieorganisatie of het wijkteam.

Soms krijgen wijkagenten er taken bij omdat op een hoger niveau op grond van bedrijfsmatige overwegingen besloten is dat dit efficiencywinst zou opleveren. Niet altijd kan dat op instemming van de wijkagenten rekenen. Zij vragen zich dan af of het wel zo efficiënt is. Bovendien betwijfelen zij of de betreffende taken wel bij de wijkagent thuishoren. Het feit dat zij die taken er 'zomaar' bij krijgen, zien zij als aanwijzing dat op dat hogere niveau er weinig begrip of waardering bestaat voor het specifieke karakter van hun werk:

Zoals eerder beschreven hebben de leden van één van de onderzochte wijkteams sinds ongeveer twee jaar als extra taak gekregen om achterstallige betalingen te innen, onder meer voor boetes voor verkeersovertredingen en zwartrijden in het openbaar vervoer. De wijkagenten op dit bureau hebben sinds kort de taak dit werk voor hun werkgebied te coördineren. De gedachte om deze taak bij de wijkteams te plaatsen, was dat de leden van deze teams dit werk gemakkelijk zouden kunnen combineren met hun andere werkzaamheden. Bovendien zou uitvoering van deze taak stimuleren dat medewerkers van wijkteams vaker in de wijk aanwezig zouden zijn. Daarmee zou in één klap ook de zichtbaarheid van de politie bij burgers worden bevorderd. De wijkagenten op dit bureau zijn niet gelukkig met deze extra taak. Niet alleen kost deze in hun ogen veel tijd. Ook heeft de taak in hun ogen niets te maken met gebiedsgebonden werken. Zij vatten dit op als aanwijzing dat de leiding weinig begrijpt van hun werk.

Het meest besproken onderdeel van de bedrijfsmatige sturing bij de politie in



Nederland is ongetwijfeld de prestatiesturing. Hierbij wordt geprobeerd uitvoerders te sturen op hun productie of prestaties. Daartoe is in de regel een (cijfermatig) productieniveau of *target* geformuleerd dat uitvoerders moeten realiseren. In veel gevallen zijn aan het wel of niet bereiken van deze norm positieve of negatieve (soms financiële) sancties verbonden. Bij de Nederlandse politie heeft deze prestatiesturing een sterke stimulans gekregen door de invoering van prestatieconvenanten tussen de landelijke overheid en de regionale politiekorpsen in 2003 (Jochoms, et al., 2006; Terpstra en Trommel, 2006).

Alle onderzochte wijkagenten hebben in hun werk, in meerdere of mindere mate, te maken met de invloed van deze vorm van prestatiesturing. Vanuit hun perspectief is daarbij het meest concrete element de afspraak over het aantal door de Nederlandse politie te produceren processen-verbaal na staandehouding.<sup>35</sup> Als uitvloeisel hiervan hebben alle onderzochte wijkagenten te maken met een individuele productienorm waarin is vastgelegd hoeveel processen-verbaal zij jaarlijks moeten uitschrijven, soms uitgesplitst per categorie.

De opvattingen van de onderzochte wijkagenten (waaronder zij die eerder geïnterviewd werden) over deze prestatiesturing lopen uiteen. Sommige wijkagenten staan hier tamelijk neutraal of gematigd positief tegenover. Deze wijkagenten vinden dat het schrijven van 'bonnen' tot hun gewone, alledaagse taken hoort. De invoering van een productienorm veranderde volgens hen weinig tot niets aan de manier waarop ze voorheen ook werkten. Handhaving hoort in hun opvatting tot het werk van de wijkagent. Hun productienorm halen zij gemakkelijk en dit vereist geen bijzondere inzet of aandacht. Een bezwaar dat soms naar voren wordt gebracht tegen het schrijven van PV's door wijkagenten, namelijk dat het de relatie met wijkbewoners zou kunnen verstoren, wordt door deze wijkagenten niet herkend of onderschreven. Wel zouden enkele van deze wijkagenten er bezwaar tegen hebben als de normen voor aantallen te schrijven PV's in de toekomst nog verder verhoogd zouden worden. Dan zou volgens hen 'de rek' eruit zijn en zouden zij de productienorm slechts kunnen halen door hun werkwijze ingrijpend te veranderen.<sup>36</sup>

---

35 Overigens is juist dit onderdeel van de prestatiesturing in de (nieuwe) prestatieconvenanten met de politie die begin 2007 zijn ingegaan, niet meer teruggekeerd; zie Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *Landelijk Kader Nederlandse Politie*, Den Haag, 2006.

36 Wat zij soms vreesden, is echter niet gebeurd. In de nieuwe prestatiecontracten met de regionale politiekorpsen is deze productienorm zelfs niet meer opgenomen (zie ook vorige voetnoot).

Met de normen zoals die golden ten tijde van dit onderzoek hebben zij echter geen moeite.

Vr.: In hoeverre hebben de prestatiecontracten het werk van de wijkagent volgens jou beïnvloed?  
'Ik weet het niet. Ik heb daar niet zulke heel uitgesproken opvattingen over. Kijk, nu heb je normen, en die zijn uitgedrukt in hoeveel prestaties je moet halen, maar vroeger had je ook normen. Ik vind dat burgers, maar ook bazen best iets van je mogen verwachten. Eigenlijk snap ik al dat geklaag ook niet zo goed. Om hoeveel bonnen per jaar gaat het nou? Dat is toch allemaal gemakkelijk te halen? Ik heb geloof ik een norm van honderd Tobiasen per jaar. Nou, ik let er nooit op, dat haal ik gemakkelijk, ik kom er ver overheen. (...) Ik vind wel dat je moet opletten met deze prestatiecontracten. Ik denk dat wij die gemakkelijk kunnen halen, maar wat betekent dat? Gaan zij nu iedere keer de normen daarom steeds verder opschroeven? Daar ben ik wel eens een beetje bang voor. (...) Maar nogmaals, zoals het nu gaat, ik kan er in alle redelijkheid echt geen probleem in zien.' (interview wijkagent)

'Maar het eventueel niet halen van de norm is geen punt, want ik haal mijn norm ruim. Ik vind het ook helemaal geen punt om als wijkagent bonnen te schrijven. Ook niet als het mensen betreft uit mijn eigen buurt. Misschien zijn er op dat punt uitzonderingen. Stel, ik constateer dat mijn directe buurman 59 rijdt, dan laat ik het misschien zo, maar dat is al zeker niet zo als hij met alcohol op rijdt. Dan krijgt hij direct een bon, buurman of geen buurman.'

Enkele wijkagenten menen dat de opgelegde productienormen ook positieve effecten kunnen hebben. Zij zien deze mogelijke positieve werking niet zo zeer bij zichzelf, maar wel met betrekking tot sommige van hun collega's. Het gaat daarbij om collega's (soms ook collega-wijkagenten) die in hun opvatting onvoldoende optreden of 'schrijven'. Met de prestatiesturing zouden zij daartoe meer geprikkeld of zelfs gedwongen worden:

'Ik erger mij aan die collega's die zich zo bezwaard voelen. Dan had je niet bij de politie moeten gaan.' (interview wijkagent)

'Je ziet gewoon dat door die prestatiecontracten een aantal van de agenten die hiervoor eigenlijk niet optrad als politieagenten, nu wordt gedwongen om wel te gaan optreden.' (interview wijkagent)

Eén van de wijkagenten vertelt in dit verband dat hij zich wel eens stoort aan een collega-wijkagent op zijn bureau. Niet alleen zou deze naar zijn idee te weinig 'schrijven', maar bovendien zou deze de neiging hebben dit over te laten aan zijn collega's in situaties waarin door de politie opgetreden moet worden. Juist met het oog op dergelijke collega's juicht hij het gebruik van prestatiesturing bij de politie toe.

Een belangrijk deel van de wijkagenten<sup>37</sup> is echter tamelijk kritisch of soms uitgesproken negatief over de opgelegde productienorm van een aantal te schrijven PV's na staandehouding. Daarbij spelen uiteenlopende overwegingen en argumenten een rol. Een deel van de wijkagenten is van mening dat het schrijven van PV's een belangrijke politietaak is, maar vindt dat een vaste productienorm niet past bij het specifieke karakter van hun werk. Dat wil niet zeggen, dat wijkagenten met deze opvatting geen bonnen schrijven. Wel gaat het hier vooral om wijkagenten die hun productienormen niet halen. Een enkeling onder hen heeft tegenover zijn chef aangegeven dat hij best meer 'bonnen' wil gaan schrijven, maar dat dit zeker ten koste zal gaan van het eigenlijke wijkwerk:

'Helemaal geen probleem, maar dan blijven er wat andere zaken liggen. Ik heb dat ook tegen mijn chef gezegd. Als je wil dat ik mijn target haal, dan doe ik dat. Maar dan blijven er andere zaken liggen.'

Niet iedereen vat het probleem zo nonchalant op. Sommige wijkagenten hebben het gevoel dat zij met een 'bonnennorm' soms gedwongen worden tot een aanpak die contraproductief is. In plaats van problemen op te lossen of te voorkomen, zou het maken van een bonnenproductie centraal zijn komen te staan. Zeker bij het werk van wijkagenten past dat in hun ogen niet.

De noodzaak om een opgelegde productienorm te halen, kan in sommige gevallen gevolgen hebben voor de uitvoering van het politiewerk, die in de ogen van de wijkagent en zijn naaste collega's niet alleen onbedoeld, maar ook ongewenst zijn. Om aan de norm te voldoen, worden bijvoorbeeld regels en procedures geherinterpreteerd en wordt 'kunstmatig' op bonnen 'gejaagd' voor overtredingen die in de opvatting van de betrokken politiemensen een dergelijke reactie niet of nauwelijks rechtvaardigen. In hun ogen gaat het om 'flutzaken', een term die in dit verband is gehanteerd door Buruma (2004).

---

37 Het gaat hier om ruim de helft van alle wijkagenten in dit onderzoek.

Tegelijk blijven andere taken liggen en constateren deze wijkagenten (vaak net zoals de collega's in hun team) dat het politieoptreden lastig valt uit te leggen aan burgers.

Binnen het wijkteam waar één van de wijkagenten werkt, wordt regelmatig tijdens briefings aandacht besteed aan de noodzaak de gestelde productienormen van PV's na staandehouding te halen. Het team dreigt dit jaar zijn normen niet te realiseren. Eén van deze normen is de eis om voldoende milieuverbalen te schrijven. Leden van het wijkteam klagen er over, deels bij wijze van cynische grap, dat er in de grote stad nu eenmaal onvoldoende mestuitrijdende boeren en rapers van vogeleieren zijn. Daardoor zou het voor dit grootstedelijk wijkteam lastig zijn het target aan milieuverbalen te halen.

Om toch aan dit productietarget te komen, is binnen het team besloten hengelaars in de wijk extra te gaan controleren op hun visvergunning. Het niet bij zich hebben van een visvergunning wordt daarmee geherinterpreteerd als een milieuovertreding. De vijvers in de wijk waar vaak hengelaars langs het water zitten, liggen voor een belangrijk deel in het werkgebied van wijkagent E. Ook hij moet daarom zijn bijdrage leveren aan deze productie.

Aan het eind van de middag rijden wij terug naar het bureau. Op een gegeven moment roept de wijkagent onderweg: 'Hé, een visser. Laten wij die ook eens controleren.' De auto wordt op de ventweg langs de kant gezet en over het grasveld, de hondenstront voorzichtig vermijdend, gaan wij naar de visser om zijn vergunning te controleren. 's Avonds controleren wij nog drie keer een hengelaar. Iedere keer heeft de betrokken persoon (naar het lijkt vooral vutters en gepensioneerden) zijn vergunning bij zich. Twee van de drie hengelaars begroeten de wijkagent al van verre: 'Je bent de derde al sinds gisteren.' Ze zoeken hun vergunning al op nog voordat de wijkagent maar een woord heeft gezegd. Zij vragen zich wel af wat de politie bezielt dit te doen. De wijkagent reageert hier niet zo op. Later vraag ik aan hem wat hij er zelf van vindt. 'Wel een beetje kinderachtig. Je vraagt je soms weleens af waar wij nu eigenlijk met zijn allen mee bezig zijn. Maar blijkbaar is dit wat men van de politie wil.' Vermoedelijk omdat onder invloed van het politieoptreden inmiddels alle hengelaars in de wijk hun vergunning bij zich hebben, levert de 'vissersjacht' onvoldoende milieuverbalen op. Enkele dagen later besluit de leiding van het wijkteam daarom dat de medewerkers ook bij een grote plas buiten de eigen wijk moeten gaan controleren op visvergunningen.

Sommige wijkagenten gaan na verloop van tijd hun gedrag aan de productienormen aanpassen, ook al zijn zij nog steeds tegen dit systeem. De onvrede hierover en de afkeer hiervan blijven bij hen echter bestaan.

Bij het eerste gesprek met de wijkagent (in 2005) vertelde hij dat hij de gestelde productienorm van te schrijven PV's bij lange na niet haalde. Halverwege het jaar had hij pas een paar processen-verbaal op zijn naam staan. In zijn beoordeling later dat jaar is dit nadrukkelijk naar voren gekomen als minpunt. Hij heeft daarom het gevoel dat hij wel mee moet in de productie van PV's. Ongeveer een jaar later, in september 2006, staat hij voor dat jaar op een productie van ongeveer 65 proces-verbalen ('mini's'). Duidelijk is dus dat hij veel meer is gaan schrijven. Nog steeds is dat echter niet voldoende, gezien zijn jaarnorm van 175 PV's. Hij heeft het gevoel dat hij geen alternatief heeft: 'Het wordt je door de strot geduwd. Je kunt niet meer anders. Ik moet wel. Ik heb mij ertegen verzet. Als je zegt: "Maar het is toch niet mijn werk om zo veel bonnen te schrijven", dan wordt tegen je gezegd: "Dan heb je het verkeerde beroep gekozen. Dan had je maar kapper moeten worden." Ik ben het daar niet mee eens. Het is een manier van denken en werken die niet past bij een wijkagent.'

Er zijn echter ook wijkagenten die zich blijven verzetten tegen het opgelegde productieregime en de productienorm die zij moeten halen. Een enkeling hanteert daarbij zijn eigen uitleg van regels en de noodzaak van handhaving:

'Waar ik nu meer last van heb, zijn de prestatiecontracten die ik opgelegd heb gekregen van Remkes (...) Ze laten mij op dit moment vrij. Ik moet twintig PV's per jaar maken. Dat zou op zich geen probleem zijn. Maar ik werk liever zonder PV's. Laat ik nu een voorbeeld geven. Er is een mevrouw in de wijk. Die heeft een bijstandsuitkering. Nu is ze met heel veel moeite aan een baantje geholpen en om dat baantje te kunnen doen, moet ze er met een auto heen. Nou had ze een tijdje geen rijbewijs. Dat weet ik. Ze was er wel mee bezig. Nu zou ik haar iedere keer kunnen pakken voor het rijden zonder rijbewijs. Toch heb ik dat niet gedaan. Ik ben al veel te blij dat ze nu een stap heeft gezet en een baantje heeft. De volgende stap is, dat ze nu moet zorgen dat het rijbewijs er wel komt. Nou dat is nu ook gelukt. Dat is een andere manier om een probleem op te lossen. Ga ik alleen schrijven, dan los ik aan de ene kant een probleem op en aan de andere kant maak ik er eentje bij dat misschien nog veel groter is.'

Vr.: Maar van die prestatiecontracten heb je toch wel last, begrijp ik?

‘Nee, daar heb ik geen last van, maar dat komt omdat ik heel bedreven ben in het ontwijken, als je begrijpt wat ik bedoel. Ik zal er daarom ook niet over gaan drammen. Maar het past niet in mijn denkwijze. Ik vind dat op zich een wijkagent ook bonnen moet kunnen schrijven. Maar vaak werkt het averechts.’ (interview wijkagent)

‘Wat mij betreft is het meten helemaal van de baan. Ik heb meteen aangegeven dat ik dat niet kan. Dat mijn werk niet zo in elkaar zit. Ik ben echt niet te beroerd om te schrijven, ook niet in mijn eigen wijk, maar ik kan niets beginnen met opgelegde percentages. Ik vind dat ik er voldoende aan doe.’ (interview wijkagent)

De productienormen van jaarlijks uit te schrijven processen-verbaal na staandehouding lopen per wijkagent uiteen van twintig tot tweehonderd. De normen zijn het hoogst in regio III en het laagst in regio I. Binnen de regio's verschildt per district of bureau in hoeverre voor wijkagenten een lagere norm geldt dan voor politiemensen in noodhulp of surveillancedienst.

Opvallend is dat de weerzin tegen de opgelegde prestatienormen onder de wijkagenten los staat van de hoogte van de productienormen waaraan zij moeten voldoen. In alle drie onderzochte regio's zijn er wijkagenten die neutraal of licht positief staan tegenover de prestatiesturing. Maar in elke regio is ook (soms felle) kritiek te horen op de prestatiesturing bij wijkagenten. Afgaande op de interviews lijkt de weerstand tegen prestatiesturing onder wijkagenten het sterkst in regio I, terwijl daar de productienormen voor hen juist het laagst zijn.

Dit roept de vraag welke factoren bij deze weerzin en weerstand een rol spelen. Drie factoren lijken hier van belang. Ten eerste gaat het om de vraag in hoeverre het schrijven van PV's en de opgelegde productienormen passen binnen de werkwijze die de wijkagent voorheen ook al hanteerde. Hoe groter de discrepantie op dit punt, des te sterker is de weerstand.

Ten tweede is van belang in hoeverre de wijkagent het gevoel heeft dat er voldoende ruimte is om binnen zijn bestaande werkwijze de productienorm te halen. Daarom ook stuitte in het eerdergenoemde voorbeeld van de 'vis-sersjacht' de productienorm op zoveel weerstand binnen het wijkteam en onder de wijkagenten daar. Men had daar het gevoel tot steeds buitenissiger strategieën te moeten komen om aan het productietarget te kunnen voldoen.

Ten derde is van belang in hoeverre in de opvatting van wijkagenten een

kwantitatieve productienorm past bij de werkwijze waar men als wijkagent voor wil staan. Juist vanwege deze meer symbolische reden kan prestatiesturing bij wijkagenten soms zoveel weerzin oproepen. Bij deze wijkagenten ontstaat dan de indruk (misschien beter: het gevoel) dat de opgelegde productienorm een teken is dat leidinggevendenden (soms ook bestuurders) onvoldoende begrip en waardering hebben voor het specifieke werk dat zij doen.

## 6.4 Sturing door wijkagenten

In alle drie politieregio's waar dit onderzoek plaatsvond wordt in het beleid ten aanzien van het gebiedsgebonden politiewerk als uitgangspunt gehanteerd dat wijkagenten de regie moeten hebben over het politiewerk gericht op hun gebied. Er bestaan op dit punt echter belangrijke verschillen. In regio III is dit uitgangspunt het duidelijkst uitgewerkt. In 2002 is daar gekozen voor de invoering van wijkteams en voor kleinschalige buurten waarbinnen wijkagenten werken. Binnen de wijkteams moet het werk in belangrijke mate gestuurd worden door de drie of vier daar werkzame wijkagenten. Dit houdt ook in dat de wijkagenten in deze regio gebruik kunnen maken van de inzet van hun collega's (niet-wijkagenten) binnen het wijkteam.<sup>38</sup>

In de andere twee regio's is dit uitgangspunt minder duidelijk uitgewerkt. In deze en de volgende paragraaf wordt daarom niet alleen de wijze van sturing door wijkagenten beschreven, maar wordt ook nagegaan in hoeverre deze verschillen in beleid tussen de regio's zijn terug te vinden in de feitelijke sturing door wijkagenten.

### Vormen van sturing

Sturing door wijkagenten vindt op verschillende wijzen plaats. Daarbij wordt gebruikgemaakt van uiteenlopende sturingsmiddelen (Terpstra, 2002a). De beschrijving beperkt zich hier tot de belangrijkste sturingsmiddelen.

Ten eerste proberen wijkagenten hun collega's, vooral in de Noodhulp, in te schakelen met behulp van gerichte werkopdrachten of programma's. Men spreekt hier onder meer van Wijk(attentione)programma's of Wijkaandachtsrap-

---

<sup>38</sup> Zie eerder §3.1.

porten. Deze termen suggereren mogelijk meer dan wat ze feitelijk inhouden. Vaak gaat het om niet meer dan een half of driekwart velletje A-4 waarop (vaak volgens een min of meer vast stramien) een korte aanduiding wordt gegeven van de aard van de betreffende problemen in de wijk, met een korte omschrijving van de locatie (soms met foto) en een korte formulering wat er van de medewerkers in de Noodhulp op dit punt voor activiteiten worden verwacht. Hoe lang een bepaalde opdracht van toepassing is, kan variëren van een week tot enkele maanden. Deze rapporten zijn soms in bepaalde mappen opgenomen, die bijvoorbeeld ter inzage liggen op de kamer van de operationeel commandant of werkverdelers. Van medewerkers in de Noodhulp wordt verwacht dat zij regelmatig kennis nemen van deze rapporten en dat zij de daarin beschreven werkzaamheden tijdens hun dienst uitvoeren. Soms ook komen deze programma's gedurende een bepaalde periode terug in (het 'virtuele' deel van) de briefing.

Als extra aandachtspunt voor de medewerkers van de Noodhulp heeft de wijkagent opgenomen dat zij tijdens hun surveillancedienst regelmatig (vooral 's avonds) bij een aantal basisscholen in het dorp moeten langsrijden. Er zijn van scholen klachten en meldingen binnengekomen over vernielingen, brandstichting, gebruik van softdrugs op het schoolplein en graffiti. Bovendien wordt allerlei rommel achtergelaten. Verondersteld wordt dat enkele groepjes 'oudere jeugd' hiervoor verantwoordelijk zijn.<sup>39</sup>

Een meer uitgewerkte versie van deze vorm van sturing door wijkagenten is te vinden in regio III. Daar werkt men op de wijkbureaus met geplande specifieke acties, waarbij een groot deel van het team wordt ingezet (zoals een brommercontrole of een horecacontrole). Soms richt men zich op een breder geheel van problemen in één buurt (men spreekt wel van de 'buurt van de dag'). Deze acties worden in de regel ingebracht, vaak ook gepland en gecoördineerd door de wijkagenten binnen het team.

Ten tweede brengen wijkagenten tijdens de briefing (direct of indirect) thema's in waarvan zij willen dat collega's uit hun team of basiseenheid daaraan aandacht besteden. Vaak gaat het om eenmalige aandachtspunten naar aanlei-

<sup>39</sup> In eerder onderzoek werd gevonden dat dergelijke opdrachten soms passen in een langer lopende afspraak ('convenant') tussen wijkpolitie en noodhulp (Terpstra, 2002a).



ding van een concreet incident in het gebied van de wijkagent ('rijd vanavond eens een paar keer langs bij een café waar gisteravond die vechtpartij was'). Het kan echter ook onderwerpen betreffen die gedurende langere tijd om aandacht vragen ('Meld het als je leden van een bepaalde jeugdgroep ziet, en waar en hoe laat dat dan is').

Een belangrijk deel van de sturing gebeurt op een meer afstandelijke wijze, namelijk door middel van informatie in politiesystemen. Wijkagenten voeren veel informatie die zij in hun werk opdoen in uiteenlopende politiesystemen in (bijvoorbeeld in de vorm van 'mutaties'). Zij verwachten of hopen dat zij daarmee hun collega's (bijvoorbeeld uit de Noodhulp) op bepaalde problemen in hun wijk kunnen attenderen. Voorwaarde is echter wel dat deze collega's de mutaties ook werkelijk lezen en daar vervolgens de gewenste conclusies uit trekken voor hun eigen werkzaamheden. Op beide punten gaat het, zo blijkt uit de observaties, echter regelmatig mis.

Omdat wijkagenten weten dat de mutaties soms niet goed gelezen worden, proberen zij vaak hun collega's, zowel in de Noodhulp als bijvoorbeeld bij de Opsporing, op een meer directe en persoonlijke wijze op bepaalde thema's te attenderen. Deze meer informele sturing vindt vaak tussen de bedrijven door plaats. Dit wil niet altijd zeggen, dat het toeval is dat een wijkagent een bepaald thema aan de orde stelt tegenover zijn collega's. Zo worden vooral op de kleinere bureaus, waar de relaties tussen de collega's een sterk informeel karakter hebben, in de kantine, bij de koffie of bij de lunch uiteenlopende zaken die men in het dagelijks werk tegenkomt, uitgebreid besproken.

Deze 'kantine(politie)subcultuur' (Waddington, 1999) vervult uiteenlopende functies. Een belangrijke functie daarbij is dat wijkagenten op informele wijze hun collega's uit het team of werkzaam op hetzelfde bureau kunnen attenderen op bepaalde thema's en problemen in de wijk, hen proberen te winnen voor een bepaalde aanpak en op een vaak onopvallende wijze informatie onder hen proberen te verspreiden. Met deze informele wijze van sturing wordt vermeden dat politiemensen eerst een tekst moeten lezen (bijvoorbeeld een mutatie of rapport). Bovendien krijgen de collega's zo spelen-derwijs informatie en worden tegelijkertijd de 'ins en outs' van een bepaald geval bediscussieerd. De betrokkenheid en motivatie van collega's om mee te doen in de aanpak van een probleem uit het 'wijkwerk' kan zo gemakkelijker worden bevorderd, omdat de schijn van een 'opdracht' wordt vermeden. Dit laatste kan bij politiemensen op de werkvloer, die vaak hechten aan hun autonomie, wat gevoelig liggen. De informele 'kantinecultuur' maakt het boven-

dien mogelijk dat ervaringen die politiemensen op straat hebben opgedaan onderling worden besproken, zonder dat het idee hoeft te ontstaan dat één van hen door een ander ter verantwoording wordt geroepen. Ook daarmee wordt een potentiële gevoeligheid (en belemmering voor sturing) vermeden. Vanwege al deze overwegingen kan een briefing, laat staan een virtuele boodschap nooit op tegen deze informele vormen van sturing door een wijkagent.<sup>40</sup>

Tegenover deze informele vormen van sturing staat sturing waarbij een wijkagent probeert via een chef of andere hoger in de hiërarchie geplaatste medewerker collega's elders uit de organisatie (noodhulp, recherche) te sturen. In de regel proberen wijkagenten deze weg te vermijden. Zij zien het vaak als een 'zwaktebod'. Zij gaan hier zelden toe over en alleen als zij bij herhaling merken dat hun pogingen anderen in te schakelen voor aandachtspunten in hun wijk stranden. Vaak realiseren wijkagenten zich dat de weg 'bovenlangs' snel uitgeput raakt. Weliswaar kent de politieorganisatie veel hiërarchische elementen, tegelijk heerst op de werkvloer vaak een norm van gelijkheid en kameraadschappelijkheid. Afscherming van wat op de werkvloer gebeurt voor 'bazen' is een terugkerend gebruik en vaak zonder dat politiemensen zich dat altijd realiseren. Echter, collega's die dit patroon doorbreken, zullen merken dat zij daar niet populairder van worden.

In twee van de drie regio's is de sturing van de wijkagenten voor een deel expliciet vormgegeven in een rol als, wat wordt genoemd, 'aansturingsdienst' of 'werkverdeler'. Op bepaalde dagen (dit kan oplopen tot vijf dagen per vier weken) is de wijkagent verantwoordelijk voor de briefing en de concrete werkopdrachten aan de medewerkers van de basiseenheid of het wijkteam. Op deze dagen begint de dienst van de wijkagent vaak vroeger (bijvoorbeeld om 7.00 uur), zodat hij alle mutaties en rapporten van de dag(en) daarvoor kan doorwerken. Hij moet daaruit een selectie maken voor de briefing. Op één van de twee bureaus in regio III is de wijkagent op dagen dat hij 'werkverdeler' is de hele dag gebonden aan het bureau. Hij moet de hele dag voor collega's aanspreekbaar zijn, taken verdelen en eventueel direct personeel daarbij inzetten.

---

40 Op deze informele processen wordt in §7.6 teruggekomen bij de bespreking van de informatie die wijkagenten hebben over hun wijk.

### Sturing van noodhulp

Wijkagenten krijgen in hun werk regelmatig met problemen in hun buurt te maken waarvoor zij inzet van de Noodhulp willen, bijvoorbeeld op tijden dat zijzelf geen dienst hebben. Het gaat daarbij onder andere om situaties waarin jongeren op een bepaalde locatie 's avonds voor overlast zorgen. Zij vragen dan bijvoorbeeld aan medewerkers van de Noodhulp om daar in de late dienst eens een paar keer langs te rijden en enig toezicht te houden. De ervaringen van wijkagenten zijn op dit punt vaak teleurstellend. Een dergelijk verzoek aan de Noodhulp blijkt lang niet altijd opgevolgd te worden.

‘Dat is een kwestie van aansturen. Dat wil niet zeggen, dat het altijd goed gaat. Collega's doen dat niet altijd. Dat is natuurlijk jammer.’ (interview wijkagent)

Wijkagenten vermoeden dat onder meer werkdruk in de Noodhulp hiertoe bijdraagt:

‘Binnen de Noodhulp heeft men het vaak erg druk. (...) Als je iets vraagt, maar het wordt als belastend ervaren, dan blijft het snel liggen.’ (interview wijkagent)

Deels ook zijn in de ogen van wijkagenten medewerkers in de Noodhulp niet bereid zich te laten sturen door een wijkagent:

‘Als ik problemen met jongeren tijdens het uitgaan heb en ik weet dat zich steeds een probleem voordoet, dan wil ik bijvoorbeeld dat daar de Noodhulp komt. Maar de Noodhulp komt gewoon niet. Want zij laten zich niet sturen.’ (interview wijkagent)

Ook menen wijkagenten dat de opstelling van medewerkers van de Noodhulp op dit moment mede ingegeven wordt door een gebrek aan inzicht in het werk van wijkagenten. Zo constateren zij bijvoorbeeld dat noodhulpmedewerkers niet aan hen terugrapporteren over wat zij hebben aangetroffen bij hun surveillanceronde in de wijk omdat zij niet zouden snappen wat daarvan het belang is voor de wijkagent:

‘[...] heb ik steeds het gevoel gehad dat ze bij de surveillance vaak over de wijkagent denken: wat doen die mensen eigenlijk? Dat ze eigenlijk geen begrip hebben voor waarmee ik bezig ben en wat ik nodig heb. (...) Rijd eens langs de groep (...) en dat doen ze misschien ook nog wel. Het probleem is alleen dat je niet meer hoort wat ze er aan gedaan hebben en of ze ook iets aangetroffen hebben.’ (interview wijkagent)

‘Ik denk dat de collega’s op de Noodhulp zich niet realiseren wat een wijkteam nodig heeft als zij ergens zijn geweest. Zij hebben veel te veel de houding van pleister plakken, wegwezen. Zij moeten uitgebreid terugmelden wat er was en hoe het zat. Daar kunnen wij wat mee. Zij snappen vaak niet wat het belang is.’ (interview wijkagent)

Ook statusverschillen tussen Noodhulp en Wijkpolitie en voorkeuren over wat medewerkers in de noodhulp interessant politiewerk vinden, zouden hierbij een rol spelen:

‘Men zegt dan: “Daarvoor ben ik niet bij de politie gegaan, ik ben geen wijkagent.”’ (interview wijkagent)

‘Veel Noodhulpers willen eigenlijk wat spannenders.’ (interview wijkagent)

Om aan deze problemen enigszins tegemoet te komen, zijn soms noodhulp-medewerkers toegewezen aan de wijkagent of aan de basiseenheid waar deze werkzaam is. De ervaring van de geïnterviewde wijkagenten is op dit punt niet altijd positief:

‘Op het moment dat ik de Noodhulp nodig heb en hen iets wil laten doen, kan ik dat op een bepaalde manier aangeven in Outlook. Bijvoorbeeld: kun je ’s avonds ergens langs rijden? (...) Er zijn zeker collega’s die dat wel willen, maar veel collega’s vinden het wel best. Dus dat werkt niet altijd. Daarnaast krijgt iedere gebiedsmentor een paar collega’s uit de Noodhulp toegewezen voor het gebied dat hij heeft. Maar dat je er gebruik van kunt maken, is toch vrij sporadisch (...) De kans dat de Noodhulp er niks mee doet, ligt denk ik wel op 50 procent.’ (interview wijkagent)

### Sturing van opsporing

Voor zover wijkagenten de opsporing zouden sturen, gaat het daarbij in de regel niet zozeer om het verstrekken van opdrachten (vgl. Zoomer, 2006: 84-85) maar eerder om een afstemming van werkzaamheden. Ook dit blijkt in de praktijk vaak moeilijk te verwezenlijken. Dit is vooral het geval als de recherche of rechercheur niet binnen een zelfde bureau of eenheid als de wijkagent is ondergebracht – bijvoorbeeld een districtelijke recherche die op een andere locatie werkt. Soms lijkt het hier bijna te gaan om twee los van elkaar opererende werelden. Slechts zelden worden wijkagenten door de recherche ingeschakeld vanwege hun deskundigheid (vgl. Zoomer, 2006). Slechts twee van de wijkagenten hebben weleens een periode meegedraaid in een rechercheonderzoek.<sup>41</sup> Wijkagenten menen zelf echter dat zij vaak over informatie beschikken die relevant kan zijn voor de recherche:

‘Het heeft mij echt een jaar gekost voordat ik begreep hoe het in deze wijk werkte. Alleen al die families, wie hoort er nu bij wie? En dan die bijnamen. Dat is belangrijk voor de recherche, die horen tijdens een verhoor namen van mensen noemen, dat blijken later bijnamen te zijn; men weet niet beter...’ (interview wijkagent)

Tegelijk constateren zij dat er slechts zelden door de recherche een beroep op hen wordt gedaan.

‘Over het afgelopen halfjaar zou ik geen voorbeeld kunnen bedenken dat zij iets aan mij gevraagd hebben.’ (interview wijkagent)

De slechte onderlinge verstandhouding of communicatie kan er dan ook toe leiden dat de recherche van het district bezig is met een onderzoek in het werkgebied van de wijkagent, zonder dat deze daarvan op de hoogte is:

‘Vorig jaar ben ik op een gegeven moment tot de ontdekking gekomen dat de districtelijke recherche met een onderzoek bezig was bij mij in de wijk. Pas na afloop hoor ik daar iets over. (...) Het zit meer in politiemensen. Die willen alles zelf doen.’ (interview wijkagent)

---

41 Dit houdt in dat vijftien van de zeventien wijkagenten in dit onderzoek (inclusief de wijkagenten die alleen werden geïnterviewd) nooit op deze wijze betrokken zijn geweest bij een onderzoek door de recherche.

Het gebrek aan terugkoppeling door de recherche naar de wijkagent is een klacht die tijdens de interviews vaker wordt geuit:

‘Wanneer er bij de opsporing iets wordt aangepakt dat misschien wel relevant is voor ons, wordt dat simpelweg niet teruggekoppeld naar de basis-eenheid. Dat is in principe een slechte zaak.’ (interview wijkagent)

Ook andersom blijkt de relatie moeilijk te liggen. Het blijkt in de praktijk vaak lastig voor wijkagenten de recherche in te schakelen voor zaken die bij hen in de wijk spelen:

‘Bijvoorbeeld bij incidenten die zich in mijn gebied hebben voorgedaan. Dan probeer ik wel eens de Opsporing in te schakelen. Probleem is dat zij zelf bepalen wat ze aanpakken. Als het heel erg is, kan ik dat via mijn chef laten lopen. Maar dan nog steeds bepaalt de Opsporing zelf wat zij wel en niet doen.’ (interview wijkagent)

Alleen wanneer rechercheurs in het zelfde team werken als de wijkagent lukt het om tot een afstemming te komen. Daarbij spelen informele verhoudingen op de werkvloer vaak een belangrijke rol. Informatie wordt soms bijna terloops en tussendoor uitgewisseld. Medewerkers lopen gemakkelijk bij elkaar binnen en verstrekken elkaar zo relevante informatie.

Een wijkagent heeft min of meer bij toeval informatie gekregen over een plek waar door een lokaal bekende persoon gedeald zou worden. Daarnaast heeft hij informatie gekregen over een mogelijke hennepkwekerij en over een plek (‘in het bos’) waar (hard)drugs zouden zijn verstopt. Hij heeft deze informatie vrijwel direct doorgegeven aan de collega binnen zijn basisteam die zich met opsporingswerkzaamheden bezighoudt. Een paar dagen later komt deze op een ochtend even buurten op de kamer van de wijkagenten. Al pratende komt het gesprek op de bovengenoemde informatie. De medewerker opsporing zou graag op één punt wat meer specifieke informatie willen hebben. Hij vraagt de wijkagent of hij niet nog eens een keer kan gaan ‘praten’ op het adres waar hij deze informatie heeft gekregen om te kijken of hij niet nog wat meer te weten kan komen. De wijkagent aarzelt. Hij vreest dat het bij de betrokkenen argwaan zal wekken als hij als politieman uit zichzelf hierover zal beginnen.

Naast de sturing van medewerkers uit de Noodhulp en recherche hebben wijkagenten soms ook een sturende taak ten opzichte van personen en instanties buiten de politieorganisatie. Op de vaak informele sturing door wijkagenten van externe partners wordt in hoofdstuk 7 teruggekomen. Meer gestructureerd en formeel vastgelegd is soms de sturing door wijkagenten van nieuwe toezichthouders, zoals Stadswachten. Op één van de bureaus in regio III komen de Stadswachten die werken in het gebied van het wijkteam elke ochtend op het bureau om van de dienstdoende werkverdelers (een wijkagent) opdrachten te krijgen en te horen aan welke thema's en locaties zij die dag extra aandacht moeten besteden. Aan het eind van de middag, voordat zij teruggaan naar hun eigen kantoor, is er een korte debriefing (terugkoppeling) van de werkzaamheden van de Stadswachten door de betreffende wijkagent.

Bij twee van de drie regio's hebben de wijkagenten ook als taak de begeleiding van 'studenten' (jonge politiemensen in opleiding, die tijdelijk op het bureau werkzaam zijn). In enkele gevallen vraagt dit gemiddeld meer dan een dagdeel per week.

## 6.5 Factoren en achtergronden bij sturing door wijkagenten

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat de beoogde sturing of regie door wijkagenten slechts tot op beperkte hoogte gerealiseerd wordt. De meeste wijkagenten oordelen dan ook negatief over de mate waarin zij in de praktijk de regie hebben over het politiewerk gericht op hun werkgebied. Voor velen van hen bestaat hier een aanzienlijke kloof tussen intentie en werkelijkheid:

'In principe is het zo dat de wijkpolitie leidend is, maar het is nu lijdend met een lange ij geworden. Het komt er namelijk in de praktijk op neer dat andere processen gevuld moeten worden en dat gaat ten koste in de eerste plaats van de wijkpolitie.' (wijkagent interview)

'Het is wel zo dat het oorspronkelijke idee was, dat wij als buurtagenten de spin in het web zouden worden van de politieorganisatie. Maar ik kan je zeggen dat dat echt niet het geval is.' (wijkagent interview)

Verschillende factoren en omstandigheden spelen hierbij een rol. Naast capaciteitsproblemen en werkdruk gaat het om een gebrek aan kennis en een bepaalde beeldvorming bij andere politiemensen over wat het gebiedsgebonden

politiewerk inhoudt en met zich meebrengt. De mate waarin wijkagenten erin slagen de Noodhulp of Opsporing in te schakelen, is in de praktijk vaak sterk afhankelijk van de mate waarin zij daarmee goede persoonlijke contacten hebben:

‘De houding is vaak toch: alles is goed als het maar geen extra werk met zich meebrengt. Of je iets voor elkaar krijgt, is vaak vooral afhankelijk van je persoonlijke contacten. Als je bij de Opsporing of bij de Noodhulp slecht ligt, of niet bekend bent, dan krijg je er niks voor elkaar. Dan moet je het via je chef doen. En dat duurt langer. Het is toch een beetje een haat-liefdeverhouding tussen wijkagenten en de rest van de politie. Dat zul je van veel wijkagenten horen.’

Nog altijd worden wijkagenten geconfronteerd met het feit dat zij in de ogen van sommige collega's een lage status hebben en dat hun werk te weinig betrekking heeft op, wat deze dan zien als, ‘echt politiewerk’ – en dat is in deze optiek vooral ‘boeven vangen’ en ‘meldingen rijden’ (vgl. Pate en Shtull, 1994: 408).

Deze opvatting over ‘echt politiewerk’ en het werk van wijkagenten komt ook voor onder medewerkers van een wijkteam, die toch zelf werken in het kader van een gebiedsgebonden aanpak en daarbij nauw samenwerken met de wijkagenten in hun team. Zo vertellen tijdens de observaties in één wijkteam twee medewerkers (beiden werken nu een jaar of vijf, zes bij de politie) dat zij liever in de surveillancedienst van het regiokorps zouden werken. Daar zouden zij het werk kunnen doen waarvoor zij ooit bij de politie zijn gaan werken: ‘meldingen rijden’ in een politieauto. Dit is werk dat zij associëren met spanning en actie. Om voor hen onduidelijke redenen lukt het hen echter niet bij de surveillancedienst te komen. Het werk dat zij hier moeten doen, ervaren zij als tweederangs politiewerk. Tot hun afgrijzen beschikt dit team zelfs niet eens over auto's, waardoor zij alles te voet of eventueel op de fiets moeten doen.

Soms ook stuiten wijkagenten op het verschijnsel dat samenwerking moeilijk gaat – naar het lijkt vooral in contacten met recherche die niet op het zelfde bureau werkzaam is –, omdat beide partijen ‘op hun eigen informatie gaan zitten’. Eigenbelang en statusverwerving kunnen hierbij een rol spelen.



Tussen wijkagent en collega's ontstaan soms spanningen omdat de collega's in de ogen van de wijkagent te weinig inzet en betrokkenheid tonen bij de problemen die spelen in zijn wijk. Terwijl de wijkagent zelf betrokken is bij de problemen van bewoners uit zijn wijk, merkt hij op dit punt soms een gebrek aan motivatie bij collega's of hij constateert dat organisatie-interne overwegingen of eigen belangen soms belangrijker zijn.

In de loop van de paar weken dat tijdens de diensten van een wijkagent wordt meegelopen, blijkt dat deze zich meerdere keren (openlijk of meer verborgen) ergert aan collega's die naar zijn opvatting te weinig betrokkenheid tonen. Pogingen hen in te schakelen bij de aanpak van problemen in zijn wijk lopen daarop soms stuk. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een collega van de recherche op een gegeven moment gewoon naar huis blijkt te zijn gegaan omdat het vier uur is (einde dienst), terwijl hij slachtofferhulp had moeten inschakelen voor oudere bewoners die in grote angst verkeren omdat bij hen de nacht daarvoor in de schuur en keuken door onbekenden brand is gesticht. De volgende ochtend neemt zijn ergernis toe als hij tot de ontdekking komt dat deze rechercheur zelf helemaal niet op de locatie van de brandstichting is gaan kijken, maar van achter zijn bureau een aantal beslissingen heeft genomen en daarmee inschattingfouten heeft gemaakt. Sommige van deze 'feiten' komt hij overigens te weten via de betrokken burgers. Zo hoort hij van een buurtbewoner die getuige was van een overval dat de afspraak die hij had met een rechercheur om hem te horen tot driemaal toe, is afgezegd wegens 'gebrek aan tijd'. Zelf heeft de wijkagent inmiddels geconstateerd dat deze buurtbewoner waarschijnlijk over voor het opsporingsonderzoek relevante informatie beschikt.

Ook een andere wijkagent merkt dat zijn betrokkenheid bij het werk niet automatisch bestaat bij zijn collega's:

'Ze willen toch nu ook dat de wijkagent meer de regisseur wordt van de veiligheid voor zijn gebied. En daar zijn wij nog lang niet. Maar je moet wel meer gaan uitzetten, en dat gebeurt ook. Probleem is wel dat niet alle collega's dat kunnen en dat moet eigenlijk wel. Ze willen het soms ook niet. Als ik aan sommige mensen iets vraag, dan weet ik al van tevoren dat ze beginnen te protesteren.'

Het verschil in perspectief, betrokkenheid, interesse en motivatie komt soms op opmerkelijke manieren naar voren, zoals bij een briefingsbijeenkomst op één van de bureaus waar met een wijkagent is meegelopen:

Tijdens de briefing zijn ongeveer twaalf medewerkers aanwezig. Er heerst een onrustige sfeer. Een paar keer vraagt de operationeel commandant, die de bijeenkomst leidt, of mensen 'bij de les' willen blijven. Op een gegeven moment valt mij op dat het vooral jonge medewerkers van de Noodhulp zijn, die op momenten dat er wijkzaken worden ingebracht, onderling gaan zitten praten.

Ook de wijze waarop de sturing door wijkagenten zelf plaatsvindt, verklaart soms mede waarom deze weinig invloed heeft. Zo verloopt de briefing, één van de manieren waarop wijkagenten proberen collega's in hun team of basis-eenheid te sturen, soms op een tamelijk ritualistische wijze. De gepresenteerde informatie is vaak oppervlakkig en blijft in het virtuele deel van de briefing soms tijdenlang telkens weer terugkeren, terwijl mogelijk mede daarom de betrokkenheid van de aanwezigen niet altijd groot lijkt. In de regel wordt tijdens de briefing wel informatie verspreid, maar de meest gemotiveerde medewerkers hebben die vaak al op een andere wijze tot zich genomen (bijvoorbeeld omdat zij de mutaties raadplegen). Bovendien blijft de gepresenteerde informatie vaak nog ver verwijderd van concrete werkopdrachten.

Evenals uit eerdere studies (onder meer Zoomer, Geurts en Van Heel, 2000; Zoomer, Geurts en Van der Vijver, 2002; Terpstra, 2002a) blijkt ook uit dit onderzoek dat de sturing of regie door wijkagenten in de praktijk veelal beperkt is en op tal van weerstanden stuit. Er is vaak een kloof tussen het ideaal en de praktijk van de regie door wijkagenten. Dit onderzoek maakt bovendien duidelijk welke factoren, vaak gelegen op microniveau in de dagelijkse verhoudingen en in ingesloten opvattingen op de werkvloer van de politieorganisatie, daarbij een rol spelen.

Daarnaast blijkt uit deze studie dat de sturing door wijkagenten soms ook anders kan verlopen. Om hier zicht op te krijgen, wordt hier meer in detail ingegaan op verschillen tussen de drie onderzochte regio's. Ondanks verschillen die er kunnen bestaan tussen bureaus binnen één regio, overheerst binnen de afzonderlijke regio's vaak een bepaald basispatroon in de wijze van sturing door wijkagenten.

### Regio I

In regio I heerst op de kleine bureaus, beide gelegen op het platteland, een vaak informele sfeer tussen de collega's. Wijkagenten sturen daar ook via formele en speciaal daartoe in het leven geroepen instrumenten als de briefing (zij hebben ook regelmatig 'aansturingsdienst') en de 'wijkattentierapporten'. Het belangrijkste voor de sturing zijn hier echter de informele contacten met collega's. Op beide bureaus bestaat een levendige 'kantine (politie)subcultuur', waar meerdere keren per dag veel informatie tussen (alle) medewerkers van het team wordt uitgewisseld, verhalen worden verteld over de belevenissen tijdens het werk en tussendoor ook wordt 'gestuurd'.

### Regio II

Hoewel de wijkagenten hier slechts parttime deze functie vervullen, is de afstand tot de medewerkers van bijvoorbeeld de Noodhulp groter. Deels komt dat omdat op deze bureaus meer mensen werken. In tegenstelling tot de twee andere regio's hebben de wijkagenten hier geen formele sturingstaak, zoals een 'sturingsdienst' of rol als 'werkverdeler'. Zij zijn hier dan ook niet verantwoordelijk voor de briefing of het uitzetten van werkopdrachten. Dit weerspiegelt de wat meer geïsoleerde positie van wijkagenten in deze regio binnen hun organisatie. Het gebrek aan formele sturingsmogelijkheden kan daardoor hier ook minder dan in regio I op informele wijze worden gecompenseerd, doordat de informele contacten binnen de bureaus minder hecht zijn en de 'kantine subcultuur' hier minder levendig is en niet door alle medewerkers wordt gedeeld.

### Regio III

In deze regio zijn de wijkagenten lid van een wijkteam. Naast de drie à vier wijkagenten zijn ongeveer 20 tot 25 medewerkers (inclusief politiemensen in opleiding) werkzaam in deze teams. Binnen deze teams nemen de wijkagenten een centrale positie in bij de sturing van het werk. De wijkagenten bepalen de werkopdrachten, beslissen bij welke werkzaamheden de leden van het team worden ingezet en zijn om de beurt werkverdeler binnen het team. Voor specifieke, meer omvangrijke problemen in de wijk moeten zij een aanpak

ontwikkelen. Ook dragen zij de verantwoordelijkheid voor beslissingen over en coördinatie van geplande acties, zoals een brommercontrole, horecacontrole en pandenaanpak. Op dagen dat zij werkverdeler zijn, controleren zij in hoeverre opdrachten en taken door de teamleden zijn uitgevoerd. Op deze dagen bereiden zij de briefing (en debriefing) voor en leiden zij deze bijeenkomsten.

Hoewel deze opzet van sturing door wijkagenten op beide bureaus in regio III in de praktijk duidelijk is te herkennen, wordt zij vooral op één van de twee consequent en op een tamelijk strakke manier uitgevoerd. Dat past bij het klimaat op dit bureau, waarin grote nadruk wordt gelegd op een strikte aanpak van de ernstige problemen in deze wijk. Daarbij wordt van medewerkers een grote inzet verwacht en geldt het werken met opdrachten als belangrijk element. Veel minder dan soms elders bij de politie, wordt hier autonomie van medewerkers als normaal beschouwd en gerespecteerd. Eerder lijkt hier onder medewerkers van het team de gedeelde opvatting te bestaan dat de problemen in de wijk een strakke en gerichte inzet vergen van alle teamleden en dat daarbij geen ruimte is voor mensen die vooral willen werken vanuit hun eigen visie of agenda.<sup>42</sup>

Ondanks het feit dat in regio III de sturing door wijkagenten meer beantwoordt aan het beeld van een regie, treden daar deels overeenkomstige problemen op als in het voorgaande beschreven. Weliswaar slagen de wijkagenten (op het ene bureau meer dan op het andere) erin de sturingspretenties waar te maken ten opzichte van andere medewerkers in hun team, maar dit geldt niet voor de sturing van activiteiten door medewerkers van buiten het team. Deze regio kent, zoals eerder beschreven, een 'scheiding der processen'. Dit

---

42 Niet helemaal duidelijk is waarom juist bij dit bureau deze strakke sturing vorm heeft gekregen. Medewerkers verwijzen zelf naar de invloed van een chef die enkele jaren geleden dit team leidde, op het moment dat het een eigen bureau in de wijk kreeg. De ernstige problemen van criminaliteit en overlast die toen bestonden in het werkgebied van dit team en de grote politieke aandacht die daarvoor bestond, hebben hierin mogelijk eveneens een rol gespeeld. Bij het andere bureau in deze regio is de positie van wijkagenten ten aanzien van sturing in hun team op hoofdlijnen vergelijkbaar, maar functioneert ze in de praktijk toch op een beperkter niveau. Mogelijk spelen hier verschillende factoren een rol. Omdat het team is ondergebracht in een veel groter districts bureau is er mogelijk een minder hecht team ontstaan met het gedeelde gevoel dat men allen moet werken aan een uitdaging. Mogelijk is ook belangrijk dat de chef van dit team in de ogen van de wijkagenten te veel op afstand functioneert en weinig begrip en waardering toont voor het gebiedsgebonden politiewerk. Het is niet uitgesloten dat dit zijn weerslag heeft op de mogelijkheden van de wijkagenten om hun sturende taak te realiseren.

houdt in dat wijkwerk, noodhulp en recherche in zelfstandige organisatorische eenheden zijn ondergebracht. Zeker in het geval dat de twee laatstgenoemde functies elders zijn gehuisvest (zoals bij één van de wijkteams het geval is), is de afstand tot bijvoorbeeld de Noodhulp groot. Van sturing door de wijkagent van werkzaamheden vanuit de Noodhulp komt dan weinig terecht. Overeenkomstige factoren als eerder beschreven doen zich daar voor.

## 6.6 Slot

De wijze waarop de sturing met betrekking tot het gebiedsgebonden politiewerk (in beide betekenissen) in de praktijk vorm krijgt, is een belangrijke indicatie van de positie die dit werk binnen de politie inneemt: hoe hoog is de status van dit werk, welk belang wordt eraan toegekend, maar ook in hoeverre wordt binnen de politie als geheel voldaan aan de eisen en voorwaarden van het gebiedsgebonden werk? De in de voorgaande paragrafen gegeven beschrijving maakt duidelijk dat de sturing van en door wijkagenten slechts in beperkte mate vorm heeft gekregen en in de praktijk op uiteenlopende problemen stuit.

Zo blijkt uit het voorgaande dat de professionaliteit van de ondersteuning die wijkagenten in hun werk krijgen in veel gevallen tamelijk beperkt is. Bovendien zijn de eisen die aan wijkagenten worden gesteld de afgelopen jaren vaak toegenomen. Voorbeelden hiervan zijn de toegenomen nadruk op kerntaken, de eisen aan 'productie' (onder meer in de vorm van targets van processen-verbaal) en nieuwe, onder invloed van politieke ontwikkelingen naar voren gekomen, inhoudelijke eisen en prioriteiten. In de praktijk zijn daarnaast vaak oude taken blijven bestaan. Zeker niet alle wijkagenten zijn van oordeel dat zij met deze ontwikkelingen onder druk zijn komen te staan. Een deel van de wijkagenten heeft echter het gevoel, dat zij er taken bij hebben gekregen of dat er nieuwe eisen aan hen worden gesteld die niet goed passen bij hun werk of werkwijze.

Daarmee kunnen bestaande dilemma's in het gebiedsgebonden politiewerk scherper naar voren komen, zoals die tussen centrale (beleids-)prioriteiten en lokale vragen, tussen kwalitatieve eisen en kwantitatieve criteria of tussen beleid en eigen opvattingen over het werk. Dit kan het gevoel bij wijkagenten versterken, dat er bij hun (directe) leiding of bij het bestuur onvoldoende begrip en waardering bestaan voor hun werk. Mogelijk mede daarom klagen veel wijkagenten (in meerdere of mindere mate) over een gebrek aan waarde-

ring voor hun werk. Het gaat hier niet alleen om de materiële beloning van wijkagenten, waarbij dan gekeken wordt naar de zwaarte van de functie van wijkagent in vergelijking met die van andere evengoed of beter betaalde functies bij de politie (althoewel dit soms een rol speelt). Het gaat eerder om een discrepantie tussen de ervaren waardering van hun werk van bovenaf en de wijze waarop zij hun werk in professioneel en soms ook moreel opzicht zien.

De geschetste problemen in de sturing door wijkagenten maken duidelijk dat van de beoogde regiefunctie in het gebiedsgebonden politiewerk vaak onvoldoende terecht komt. Elders binnen de organisatie spelen overwegingen, visies én belangen die zich niet altijd gemakkelijk verenigen met het werk van de wijkagenten.

Hier ook ontmoeten de twee aspecten van sturing rond het gebiedsgebonden werken elkaar. Het feit dat wijkagenten er in veel gevallen niet in slagen de beoogde regiefunctie te realiseren, duidt er onder meer op dat in de organisatie onvoldoende steun en draagvlak bestaan voor het gebiedsgebonden werk. Een interne regietaak die alleen steunt op de schouders van de wijkagent zal moeilijk van de grond komen, tenzij het gebiedsgebonden werken breder in de organisatie is ingepast en vanuit de top gesteund wordt. Ontbreekt die steun, dan kan sturing gemakkelijk conflicten met zich meebrengen. Op eigen kracht kan een wijkagent deze vaak niet oplossen. Vandaar dat wijkagenten het vaak meer zoeken in de sfeer van onderhandelen en het voorzichtig beïnvloeden van collega's. De hier beschreven ervaringen met sturing door wijkagenten binnen een wijkteam geven aan dat deze steun met een organisatorische inbedding wel kan worden geboden, zodat de regietaak praktisch gestalte kan krijgen.

## Gebiedsgebonden politiewerk en nabijheid tot burgers

In het inleidende hoofdstuk zijn vijf elementen onderscheiden die vaak worden beschouwd als de belangrijkste kenmerken van het gebiedsgebonden werken bij de politie. Deze kunnen tevens worden beschouwd als eisen of voorwaarden waaraan dit werk zou moeten voldoen. De beschreven kenmerken zijn: functioneren op een geringe afstand van wijk en burgers, een focus op een breed scala van problemen, een niet alleen reactieve maar ook preventieve benadering, samenwerking met andere partijen en een sterke betrokkenheid van burgers.

Een centrale vraag in dit onderzoek is in hoeverre deze elementen in de praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk zijn terug te vinden en op welke wijze wijkagenten ze in hun dagelijks werk vormgeven. Deze vragen staan in dit en de volgende hoofdstukken centraal.

Dit hoofdstuk beperkt zich tot het eerstgenoemde element: de geringe afstand tot wijk en burgers. Door uitvoering van het politiewerk op het niveau van wijk of buurt (soms ook met een gedecentraliseerde organisatie op dat niveau), zo wordt met gebiedsgebonden werken verondersteld, kan de politie meer nabij en herkenbaarder worden voor burgers. Een zichtbare en persoonlijke aanwezigheid van de politie zou bovendien kunnen bijdragen aan (herstel van) het vertrouwen van burgers in de politie. Tegelijk zou de politie door intensievere contacten met burgers en een grotere toegankelijkheid sneller over meer en betere informatie beschikken (vgl. Greene, 2000; Skogan en Hartnett, 1997; Brogden en Nijhar, 2005; Tilley, 2003; Mastrofski, 1998; Zoomer, Geurts en Van Heel, 2000).

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre en hoe deze noties en veronderstellingen in het werk van wijkagenten een rol spelen. Daarom wordt onder meer op de volgende deelvragen ingegaan. Welke achterliggende doelen hanteren wijkagenten bij dit uitgangspunt? Wat betekent in de praktijk de notie dat met het gebiedsgebonden werken het vertrouwen van burgers kan worden gewonnen? Welke spanningen en dilemma's brengt het verkleinen van de afstand tot burgers voor wijkagenten met zich mee en hoe gaan zij daarmee om? Een belangrijke doelstelling van nabijheid tot burgers is, dat de

politie zo aan meer en betere informatie over de wijk en haar bewoners kan komen. Daarom wordt aan het slot van dit hoofdstuk ingegaan op het vergaren van informatie door wijkagenten, de aard van deze informatie en de mate van gedetailleerdheid daarvan.

De vraag of de afstand tussen politie en burgers kleiner wordt met het gebiedsgebonden politiewerk is met behulp van dit onderzoek slechts gedeeltelijk te beantwoorden. Daarvoor zou onderzoek onder burgers nodig zijn om na te gaan in hoeverre vanuit hun perspectief de politie met het gebiedsgebonden werken zichtbaarder, meer nabij en toegankelijker is geworden. In dit onderzoek is echter een andere weg gekozen. Het gaat hier om de vraag in hoeverre wijkagenten in hun dagelijks werk aandacht besteden aan het verkleinen van de afstand tot bewoners en ondernemers uit hun wijk en hoe en vanuit welke overwegingen zij in de praktijk dit uitgangspunt vormgeven.

## 7.1 'Kennen en gekend worden'

Veel wijkagenten zijn van oordeel dat het uitgangspunt van (wat in politiekringen heet) 'kennen en gekend worden' een centraal onderdeel vormt of zou moeten vormen van het gebiedsgebonden politiewerk. Daarmee wordt bedoeld dat wijkagenten goed op de hoogte moeten zijn van de burgers die in hun werkgebied wonen, en dat andersom wijkbewoners hen ook moeten kennen.

'Dat is ontzettend belangrijk, omdat het uiteindelijk allemaal om vertrouwen gaat. Burgers hebben dat aanspreekpunt nodig om hun probleem kwijt te kunnen...'

'Het is nodig om vertrouwen te winnen. Je moet zorgen dat ze je kennen.'

'Ik vind het belangrijk dat mensen mij kennen, weten wie ik ben, ook van gezicht, dat ik ze regelmatig onder ogen kom. Ik vind dat bewoners moeten weten wie ze voor zich hebben. Ik vind het ook belangrijk dat ze weten hoe ik over allerlei zaken denk.'

'(...) Zo'n zeventig procent van de mensen kent mij.' (interviews wijkagenten)



Tijdens de observaties bij de wijkagenten bleek dat enkele van hen een (zeer) groot deel van de bewoners en ondernemers in hun wijk bij naam en toenaam kennen. Deze wijkagenten zijn verrassend goed op de hoogte van de leefstijlen en -omstandigheden van veel mensen uit hun wijk. Het gaat hier vaak om wijkagenten die al lang in hun gebied werkzaam zijn en zelf ook in hun wijk of de naaste omgeving ervan wonen. Meerdere zijn afkomstig uit het dorp, de stad of de streek waar zij werken. Zij kennen veel mensen op straat en uit hun wijk, niet alleen via hun werk, maar ook door allerlei contacten in hun privéleven. Hoe goed sommige van deze wijkagenten op de hoogte zijn van het doen en laten en de omstandigheden van bewoners met wie zij te maken hebben, blijkt onder meer uit de volgende gebeurtenissen. Tevens maakt dit voorbeeld duidelijk dat de weg naar de wijkagent voor sommige bewoners tamelijk kort kan zijn.

Aan het eind van de ochtend gaat de wijkagent op bezoek bij de heer V., een oudijzerhandelaar. Hij woont op een klein woonwagenkampje met twee wagens, gelegen in het werkgebied van deze wijkagent. Aanleiding voor het bezoek is dat de ex-vrouw van V. aangifte heeft gedaan tegen haar ex-man wegens afpersing. Zij krijgt rekeningen toegestuurd (onder meer voor de wegenbelasting) voor auto's van V. die blijkbaar op haar naam staan, maar die zij niet in haar bezit heeft (en ook nooit heeft gehad). De wijkagent gaat langs om te kijken of hij hier kan bemiddelen en of hij V. ertoe kan brengen de auto's op zijn eigen naam te zetten. Ook al brandt er licht in de woonwagen en lopen er twee grote, blaffende honden omheen, op herhaaldelijk aanbellen wordt niet opengedaan. De wijkagent concludeert dat V. vermoedelijk voor zijn handel op weg is, omdat zijn kleine vrachtauto er niet staat. Hij denkt echter dat hij wel weet waar de nieuwe echtgenote van V. op dit moment is. En dus rijden wij naar een ander adres elders in het dorp. Wij bellen aan bij een rijtjeswoning. Een oudere vrouw doet open. Zij loopt slecht en doet net alsof zij niet in de gaten heeft dat er iemand van de politie voor de deur staat. Ook doet zij net alsof zij de wijkagent niet kent. Dit blijkt de oma van de huidige echtgenote van de ijzerhandelaar. Het enige wat deze vrouw weet te vertellen (en dit herhaalt zij meerdere keren) is dat zij niet weet waar het om gaat en dat zij haar kleindochter al tijden niet meer gezien heeft. Ook haar eigen dochter (van wie dit huis eigenlijk is) zou ze al tijden niet meer hebben gezien: 'Ik zie eigenlijk nooit iemand', zo beklagt zij zich. Geen stap verder gekomen besluit de wijkagent naar het bureau terug te gaan, zij het dat hij er wel

van overtuigd is dat de oude vrouw niet alles vertelde. Wij zijn nog niet terug op het bureau of de telefoon gaat. Het is V. die begrepen heeft dat de wijkagent naar hem op zoek is. Hij beweert dat zijn vrouw wel thuis was, maar onder de douche stond. De wijkagent vermoedt eerder dat Oma hem heeft ingelicht. Nu hij V. toch aan de telefoon heeft, zegt hij dat deze zijn auto's op zijn eigen naam moet zetten. Bovendien moet hij nog een boete van €350,- betalen voor een verkeersovertreding gemaakt met één van de auto's die op naam van zijn ex-vrouw staat. Deze kan naar het oordeel van de wijkagent niet de overtreder zijn. Niet alleen heeft ze geen rijbewijs, maar hij ziet haar ook niet in staat om een auto te rijden. Met dat laatste argument overtuigt hij V. om ook deze boete te betalen. Deze zegt toe binnen enkele dagen op het bureau te komen met het geld. Het liefst zou de wijkagent zelf naar de woonwagen gaan om het geld te innen. Niet alleen is dan de kans groter dat het geld er komt, maar bovendien zou hij dan tegelijk eens in de wagen kunnen kijken om te zien hoe alles er daar bij staat. De heer V. is echter onderweg voor zijn handel en zegt niet te weten wanneer hij weer thuis is.

Wijkagenten die sterk zijn ingebed in hun wijk of de lokale gemeenschap worden op straat voortdurend (vaak met hun voornaam) door bewoners gegroet of aangesproken, of het nu gaat om een bejaard echtpaar dat de wijkagent nog uit zijn jeugd kent via zijn ouders, twee Marokkaanse jongens met een niet al te beste reputatie bij de politie die op een snorfiets voorbijrijden en hem al van verre joviaal groeten ('Hé Keessie!'), een eigenaar van een shoarmazaak die nog iets wil weten over een vergunning of een jonge moeder met een kind in de buggy die bij hem in de buurt woont.

Sommige wijkagenten hebben met één of twee categorieën bewoners naar verhouding meer contact. Juist hier kennen zij veel mensen persoonlijk en daardoor beschikken zij over informatie. Soms zijn die contacten ontstaan naar aanleiding van specifieke problemen of incidenten waarbij de wijkagent betrokken raakte. Zo heeft één wijkagent opvallend veel contact met leden van de Marokkaanse gemeenschap in zijn wijk. In andere gevallen ontstaan deze contacten omdat ze passen bij de opvatting die de wijkagent heeft over zijn werk of omdat hij een voorkeur of interesse heeft voor bepaalde problemen of werkwijzen.

Ook al wordt het uitgangspunt 'kennen en gekend worden' door veel wijkagenten onderschreven, de betekenis die zij eraan toekennen, kan uiteenlo-

pen. Dat hangt deels samen met praktische omstandigheden. Het gebrek aan tijd brengt sommige wijkagenten er bijvoorbeeld toe een belangrijk deel van hun contacten af te doen via telefoon of e-mail. De betreffende wijkagenten zouden dit misschien wel anders willen, maar de praktijk dwingt hen voor hun gevoel tot een afstandelijke manier van opereren.

‘Op zich hoeven zij (wijkbewoners) mij niet allemaal te kennen. Ik doe zoveel mogelijk af met belletjes en e-mail. Want anders is het niet te doen. Dat betekent wel dat ik veel op afstand blijf. (...) Je gaat er niet naartoe. Dat heeft zeker nadelen.’ (interview wijkagenten)

In een enkel geval gaf een wijkagent in het eerdere interview weliswaar aan contacten met wijkbewoners belangrijk te vinden, maar bleek bij de latere observaties dat hij daar in de praktijk toch niet veel aan toekwam. Ook andersom komt het overigens voor. Een wijkagent die tijdens het interview vertelde niet veel belang te hechten aan intensieve en persoonlijke relaties met buurtbewoners, blijkt in de praktijk veel tijd in zijn wijk door te brengen, ook op straat.

Een deel van de wijkagenten hanteert het uitgangspunt van ‘kennen-en-gekend-worden’ slechts gedeeltelijk of op selectieve wijze. Daarbij hanteren wijkagenten twee globale categorieën van wijkbewoners, namelijk de ‘oplettende en respectabele bewoners’ en de personen of gezinnen met een slechte reputatie: ‘de probleemgevallen’, ‘ratjes’, ‘criminelen’, ‘overlastfiguren’ of hoe zij ook worden genoemd. Voor vier van de zes wijkagenten waar observaties plaatsvonden, geldt in mindere of meerdere mate dat zij niet of slechts in beperkt geïnteresseerd zijn in contacten met gewone, oplettende bewoners uit hun wijk. Tenzij er ‘iets aan de hand is’ (een bewoner is slachtoffer, getuige of richt zich om een andere in de ogen van de politieman geldige reden tot de politie), zijn deze wijkagenten niet sterk gericht op het onderhouden van contacten met hen. Zij verwachten dat bij deze categorie burgers het streven naar ‘kennen-en-gekend-worden’ niet veel zal opleveren. Deze wijkagenten zien het daarentegen meer als hun taak zich te richten op wat Reiner (2000) de *police property* noemt.<sup>43</sup>

43 Vaak hangt deze selectieve toepassing van ‘kennen-en-gekend-worden’ samen met de werkstijl van de wijkagent (zie verder hoofdstuk 13).

Eén van de wijkagenten vindt het niet belangrijk dat hij de ‘gewone burgers’ uit zijn wijk (‘met wie niets aan de hand is’) persoonlijk kent of dat zij hem persoonlijk kennen. Volgens hem is het wel belangrijk dat zij politie op straat zien, maar daarbij hoeft het niet te gaan om hemzelf. De afstand met ‘gewone burgers’ is hier relatief groot. Burgers op straat die de wijkagent groeten of hem aanspreken omdat zij hem kennen, ben ik al die dagen slechts een paar keer tegengekomen. Verschillende keren blijkt bovendien dat ‘gewone burgers’ die hem aanspreken op straat of die hij tegenkomt bij een wijkoverleg hem gemakkelijk wat irriteren. Hij vindt ze dan klagen over onbenullige voorvallen, twijfelt soms ook aan het waarheidsgehalte van hun verhalen en vindt dat ze met problemen bij hem komen die niet bij de politie thuishoren. Dit wordt mogelijk versterkt doordat juist in deze wijk bewoners hun contacten met de wijkagent vaak gebruiken om op allerlei manieren hun onvrede te uiten over wat politie, gemeente en ‘andere instanties’ doen (of liever: niet doen) voor de ‘gewone nette burgers’.

Tegenover deze afstandelijke opstelling met betrekking tot de ‘gewone oplettende burger’ staat dat deze wijkagent, in lijn met de werkwijze van zijn team, een strategie van ‘kennen-en-gekend-worden’ hanteert ten aanzien van de personen die in zijn wijk voor overlast, criminaliteit en andere problemen zorgen. Het gaat hier om een min of meer vaste groep van onder meer verslaafden, prostituees en dealers die vaak op bepaalde tijden en plekken in de wijk zijn te vinden. Van een deel van hen hangen de foto’s op het wijkbureau. Als veelplegers zijn deze geadopteerd door leden van het wijkteam. Doel van deze strategie is deze personen goed in de gaten te houden, informatie over hen op te bouwen en hen ‘dicht op de huid te zitten’, zodat ze aangepakt kunnen worden, (met dwang of drang) in een hulptraject geplaatst kunnen worden of uit het werkgebied verdwijnen.

Een enkele wijkagent wijst het ‘kennen-en-gekend-worden’ als uitgangspunt voor zijn werk helemaal af. Deels is dat ingegeven door de vermoedelijk realistische inschatting dat in de twee dagen die hij per week heeft voor het wijkwerk (in de praktijk vaak nog minder) en gegeven de omvang van zijn wijk (bijna tienduizend inwoners) het onmogelijk is dit uitgangspunt in de praktijk te brengen. Daarnaast is in de opvatting van deze wijkagent rechtstreeks persoonlijke contact met individuele burgers minder belangrijk. Hij beperkt zich in zijn contacten tot de gevallen waarin problemen spelen en tot de leden van de wijkraad die hij eens per maand ziet.

‘Nou dat kennen en gekend worden dat ken ik ook wel, maar je moet van mij niet verwachten dat dat ook betekent dat ik de bewoners van mijn wijk ook ken. Ik ken de bewoners echt niet, daar ben ik heel eerlijk in. Daarvoor is mijn wijk veel te groot. Daarvoor zit ik ook veel te vaak op het bureau.’

In hoeverre wijkagenten ‘kennen-en-gekend-worden’ als uitgangspunt in hun werk hanteren, is vermoedelijk het best af te lezen aan de mate waarin ‘praatje pot’, zoals politiemensen in sommige regio’s dat noemen, een min of meer vast onderdeel is van hun dagelijks werk. Bij een ‘praatje pot’ gaat het om (vaak vrij korte) gesprekken met bewoners of winkeliers waarbij de wijkagent niet een specifiek doel voor ogen lijkt te hebben. Het lijkt dan alsof de wijkagent ‘gewoon even’ met een burger staat te praten. Hij hoort burgers op straat, bij de deur of ‘over de heg’ aan, vraagt hoe het ermee gaat en of er nog iets gebeurd is de laatste tijd. Op deze manier krijgt de wijkagent allerlei informatie over gebeurtenissen en voorvallen in zijn wijk. Hij blijft zo op de hoogte van de onderlinge verhoudingen die daar gelden. Vaak horen daar roddels en ‘nieuwttjes’ bij waar hij als wijkagent niet zoveel mee kan. Soms krijgt hij zo echter ook informatie die vanuit het perspectief van de politie wel relevant is. Voor ‘praatjes pot’ hebben deze wijkagenten vaak hun ‘vaste adresjes’, waar zij af en toe (zonder dat van tevoren te melden) langsgaan. Ook al ontbreekt een duidelijk instrumenteel doel bij veel van deze contacten met burgers, vermoedelijk mede daarom beschikken juist deze wijkagenten over soms verbazingwekkend gedetailleerde informatie over wat er in hun wijk gebeurt:

‘Heel belangrijk is aanwezig zijn in de wijk. Op de fiets, op de motor, en dan niet alleen maar doorrijden, maar een praatje maken over de heg. Ze vertellen je van alles. Je houdt het niet voor mogelijk.’

‘Praten, koffiedrinken, openstaan voor mensen. Dat hoeft niet altijd te gaan om criminaliteit of om maatschappelijke problemen in de wijk. Dat kan ook een praatje pot zijn.’ (interviews wijkagenten)

Andere wijkagenten zien het nut van dergelijke ‘praatjes pot’ niet. Zij voeren ze ook niet, omdat ze te weinig in hun wijk zijn, vinden dat ze het te druk hebben of andere prioriteiten hanteren. Zij laten het initiatief over aan burgers, die hen maar moeten bellen of mailen als er iets is.

## 7.2 Functies en doelen

Welke doelen en functies kennen wijkagenten toe aan een nauwe relatie met burgers? Waarom is voor hen ‘kennen-en-gekend-worden’ belangrijk? De meest voor de hand liggende en belangrijkste functie bestaat uit het verkrijgen van informatie. Deze heeft betrekking op zowel problemen in de wijk (zoals criminaliteit, overlast en soms ook onderlinge sociale verhoudingen), als op bewoners in de wijk. Bij dat laatste gaat het in de praktijk vaak om specifieke individuen of categorieën van personen waarbij aandacht van de politie mogelijk nodig is.<sup>44</sup>

Ook op een andere wijze speelt informatie een belangrijke rol in het ‘kennen-en-gekend-worden’. Wijkagenten gebruiken hun relaties en contacten met buurtbewoners om hen informatie te verstrekken over prioriteiten, doelstellingen en aanpak van de politie of over hun eigen werkwijze. Op die wijze proberen ze in hun ogen onjuiste verwachtingen en beelden bij burgers over de politie te voorkomen of weg te nemen, evenals ‘onterechte kritiek’ op de politie. Wijkagenten proberen zo ook eventuele belemmeringen bij burgers tot samenwerking met de politie weg te nemen.

Behalve deze functie van informatie geven en ontvangen, hanteren wijkagenten nog vele andere doelen bij het ‘kennen-en-gekend-worden’. Deze verschillen per wijkagent en hangen samen met hun opvattingen over dit uitgangspunt (en daarmee over hun werk). De wijkagent die zich alleen richt op ‘probleemgevallen’ in zijn wijk (*police property*) en niet of nauwelijks geïnteresseerd is in de ‘gewone, oplettende burgers’ (tenzij deze een melding of aangifte doen of slachtoffer zijn van criminaliteit), hanteert hierbij andere doelen dan een wijkagent die ook probeert de niet-problematische burgers te kennen en bij hen bekend wil zijn. Voor het eerstgenoemde type wijkagent is het voldoende als hij nauwkeurige informatie heeft over de chronische overlastveroorzakers en veelplegers in zijn wijk en hen laat blijken dat zij in de gaten worden gehouden. Het ‘kennen-en-gekend-worden’ staat dan bijvoorbeeld in het teken van een strakke overlast- of veelplegersaanpak. Zo wordt aan een vaak in de wijk verblijvende verslaafde prostituee telkens weer duidelijk gemaakt dat zij in de gaten wordt gehouden, dat zij hier geen klanten moet werven of afwerken en dat zij vooral moet ‘opzouten’. In dit soort situaties is

---

44 Zie verder §7.6 waar wordt ingegaan op de informatie van wijkagenten over werkgebied en burgers.

er tussen wijkagent (en collega's) en burgers wel sprake van een wederzijds kennen, maar binnen een conflictueuze relatie.

De meeste wijkagenten geven echter een ruimere invulling aan dit uitgangspunt. Daarbij treden overigens belangrijke verschillen op. Voor sommigen van hen blijft het 'kennen-en-gekend-worden' ook ten aanzien van gewone burgers in het teken staan van instrumentele doelen. 'Kennen-en-gekend-worden' blijft dan, hoe paradoxaal dat mogelijk ook klinkt, tamelijk afstandelijk.

Zo houdt één van de wijkagenten (samen met collega's uit zijn wijkteam) 'nazorggesprekken'. Deze worden bij burgers thuis gehouden onder meer na meldingen van woninginbraak, geweld of huiselijk geweld. Zij worden gehouden op vaste momenten: één dag, acht weken en drie maanden na de melding. In tegenstelling tot wat de term 'nazorg' wellicht suggereert, hebben deze gesprekken uitsluitend een preventief en/of controlerend doel. Na woninginbraak gaat het bijvoorbeeld om een controle op (verbetering van) het hang- en sluitwerk. Bij (huiselijk) geweld staat bij de nazorggesprekken de vraag centraal of er aanwijzingen zijn dat de problemen zich nog steeds voordoen. Van emotionele nazorg of slachtofferhulp is hier nauwelijks sprake, hetgeen onder meer blijkt uit de duur van de bezoeken. Meestal is de wijkagent na enkele minuten al weer weg. In ditzelfde team geldt als uitgangspunt dat de politie in de wijk voor burgers zichtbaar moet zijn. Relatief veel tijd zijn medewerkers van dit team daarom op straat te vinden. Contact met 'gewone' burgers ontstaat daarbij nauwelijks. Men is vooral bezig met zichtbaar toezicht en handhaven.

Voor de meeste wijkagenten geldt echter dat achter het 'kennen-en-gekend-worden' ook meer communicatieve, soms symbolische doelen schuilgaan. Deze doelen lopen in de praktijk vaak in elkaar over. Deze wijkagenten gebruiken hun contacten met bewoners onder meer om hen aan te horen over van alles en nog wat (maar vooral over wat hen dwars zit in het leven, wat zeker niet altijd verband hoeft te houden met overlast of criminaliteit). Nauw verwant hiermee zijn doelstellingen zoals aandacht tonen, laten blijken dat de politie in de persoon van de wijkagent aanwezig is (vandaar dat deze altijd in uniform aanwezig is, ook bij informele bijeenkomsten in de wijk), en laten merken dat de wijkagent nabij en aanspreekbaar is. Hoewel deze doelen ook kunnen passen in een meer instrumenteel perspectief, hebben zij voor wijkagenten soms ook een zelfstandige betekenis.

Nauw verweven hiermee is dat wijkagenten hun contacten met burgers ook kunnen gebruiken om hen individueel te steunen of te helpen. Voorwaarde is daarbij dat de betreffende burger de wijkagent persoonlijk kent en (tot op zekere hoogte) vertrouwt. Het lijkt dan ook geen toeval dat de twee jongemannen van allochtone afkomst die ten einde raad zijn wegens de vermissing van een broer/vriend en daarvoor niet naar de politie willen of durven stappen, wel 'hun' wijkagent aanspreken als zij hem op straat zien lopen.<sup>45</sup> De hulp die wijkagenten geven, heeft meestal betrekking op tamelijk kleine problemen die zij min of meer toevallig tegenkomen. Soms echter gaat het om ingewikkelder problemen waar burgers zelf niet meer uitkomen en waarvoor zij ten einde raad een beroep doen op de wijkagent (overigens niet altijd met het beoogde resultaat).

Op straat wordt de wijkagent aangesproken door een jongeman die aan de andere kant van de straat fietst en naar hem roept en zwaait. Even later komt hij de wijkagent achterna en houdt hem aan. Tijdens het gesprek blijkt hij een AMA te zijn, oorspronkelijk afkomstig uit Angola. De wijkagent heeft in het verleden wel eens met hem te maken heeft gehad. Hij woonde toen met enkele andere AMA's in een huis. Omwonenden klaagden daar over overlast. De wijkagent is er destijds in geslaagd de problemen op te lossen, waarbij deze jongeman functioneerde als contactpersoon tussen wijkagent en andere bewoners. Hij spreekt de wijkagent aan, omdat hij met een ernstig probleem zit. Hij verkeert in onzekerheid over zijn verblijfsstatus. Hij is onlangs 18 jaar geworden. Hij weet niet of hij nog wel in Nederland mag blijven. De wijkagent weet ook niet hoe dit zit, maar zegt dat de jongen morgenochtend maar even bij hem op het politiebureau moet langskomen. Misschien dat hij dan iemand van de vreemdelingenpolitie kan vragen hoe dat zit. De jongen bedankt de wijkagent en fietst verder. De volgende dag komt deze jongen op het bureau. Omdat geen enkele medewerker weet hoe dit zit, belt de wijkagent de IND. Zonder resultaat: na 52 minuten aan de telefoon te hebben gehangen, zeven keer te zijn doorverbonden, wordt de verbinding verbroken zonder dat een antwoord op de vraag is gekomen. Conclusie van de wijkagent: 'Als ik er niet achter kom, komt een AMA er zeker niet achter, want die heeft na 52 minuten geen beltegoed meer.'

---

<sup>45</sup> Zie eerder ook §5.3.



De steun en hulp die een wijkagent biedt, hebben niet alleen betrekking op individuele burgers, maar soms ook op groepjes burgers. Ook hier geldt dat vragen en problemen niet groot of ernstig hoeven te zijn, maar dat bewoners blijkbaar niet in staat zijn op eigen kracht tot een oplossing te komen. De persoon van de wijkagent, het feit dat burgers hem kennen en dat hij vertrouwd is in combinatie met de symboliek van de organisatie die hij vertegenwoordigt, geven daarbij vaak de doorslag.

De wijkagent gaat naar één van de basisscholen in zijn wijk voor overleg met de groep verkeersouders. Deze ouders helpen bij het begin en eind van de schooltijd de kinderen oversteken over twee drukke wegen. Bovendien letten zij erop dat de kinderen op de smalle stoep blijven bij de school. Er zijn rond deze groep problemen ontstaan omdat omwonenden en enkele ouders (die geen lid zijn van deze groep) hebben geklaagd, ook bij de politie, over de wijze waarop de groep haar taak vervult. Het gevolg is dat de verkeersouders zich onzeker voelen over hoe zij hun werk verder moeten doen. Bij het overleg zijn behalve de verkeersouders (alleen moeders) ook het hoofd van de school, een leerkracht en enkele peuters in buggy aanwezig. De wijkagent kent vrijwel alle aanwezigen persoonlijk. Het gesprek wordt gevoerd in het plaatselijke dialect. Vanaf het moment dat de wijkagent binnenkomt, lijken alle aanwezigen te verwachten dat de wijkagent het gesprek leidt en dat hij ook met een oplossing komt voor de gerezen problemen. De kop van de tafel is voor hem ingeruimd (en niet bijvoorbeeld voor de directeur van de school). Uiteindelijk worden nieuwe afspraken gemaakt om de impasse te doorbreken. Het lijkt erop dat dit zonder de aanwezigheid van de wijkagent niet gelukt zou zijn. Mogelijks zou dan zelfs een deel van de ouders zijn afgehaakt. De combinatie van uniform (gezag), dialect en persoonlijke bekendheid maakt dat de problemen toch worden opgelost. De wijkagent realiseert zich dat de instandhouding van de groep verkeersouders op deze school vereist dat hij persoonlijk contact houdt, hen steunt en zijn waardering voor hun werk regelmatig laat blijken: 'Je moet dit koesteren. Anders raak je het kwijt, zoals op de meeste scholen al gebeurd is.'

In interviews is door veel wijkagenten aangegeven dat zij nabijheid en persoonlijke bekendheid bij burgers belangrijk vinden, omdat die elementen het vertrouwen in de politie zouden bevorderen. Ook in beschouwingen over gebiedsgebonden politiewerk komt het winnen van het vertrouwen van burgers

vaak naar voren als belangrijke doelstelling. Tegelijk is niet altijd direct duidelijk wat dat ‘vertrouwen’ in concreto betekent en hoe wijkagenten het proberen te bevorderen. Daarom wordt hier in de volgende paragraaf uitgebreider op ingegaan.

Zichtbare nabijheid wordt soms ook gebruikt om burgers gerust te stellen en angst of onveiligheidsgevoelens te verminderen. Onder meer om deze reden geldt in één van de wijkteams als regel dat de leden van het team, waaronder de wijkagenten, per dag een groot aantal uren zichtbaar aanwezig moeten zijn in de wijk. Dit houdt in dat ’s morgens vanaf zeven uur koppels van teamleden, lopend en op de fiets, in de wijk surveilleren.<sup>46</sup>

Een wijkagent kan ook op een meer gerichte wijze proberen burgers gerust te stellen door zijn zichtbare aanwezigheid. Tegelijk kan hij aan (potentiële) overlastgevers zijn aanwezigheid laten merken, in de hoop dat deze daardoor worden afgeschrikt.

Sinds een paar maanden gaat de wijkagent eens per maand op bezoek bij een oudere alleenstaande man die woont in een appartementencomplex. Vaak is dan ook één van de andere bewoners uit dit complex aanwezig. Aanleiding voor deze bezoeken waren klachten van deze man over een medebewoner die voor ernstige overlast zorgde en ‘bedreigend overkwam’. Hij heeft daarom de wijkagent ingeschakeld. Al spoedig werd duidelijk dat niet alleen de klager, maar ook andere bewoners van het appartementencomplex last hadden van hun medebewoner en zich weleens bedreigd voelden. Uit informatie van partners bleek de wijkagent dat het gedrag van de overlastgever vermoedelijk een psychiatrische achtergrond had, waarvoor deze in behandeling was bij de GGZ. Voor de wijkagent was het moeilijk hier concrete maatregelen te treffen. Toch vond hij de klachten zo ernstig, dat hij heeft afgesproken eens per maand bij de klager op bezoek te gaan. Niet alleen zou dat het slachtoffer enigszins kunnen geruststellen, maar bovendien zou de overlastgever daardoor merken dat de politie de zaak nog steeds in de gaten houdt en contact heeft met de personen die hij weleens bedreigt. Om die reden gaat de wijkagent hier altijd met een herkenbare politieauto naartoe, die hij op een goed zichtbare plaats bij het appartementencomplex parkeert.

46 Dit staat los van de werkzaamheden van de surveillancedienst, die daarnaast nog plaatsvinden.

Ook probeert een wijkagent soms door zijn persoonlijke bekendheid conflicten in de wijk te voorkomen, mensen te sussen of een conflict te laten de-escaleren. In de genoemde vermissingszaak vreesde de wijkagent dat de families van de twee vermiste jongemannen hun woede en verdriet zouden richten op een andere familie in de wijk. Zij veronderstelden dat één van de leden van deze laatste familie meer wist van de vermissing, maar dat niet wilde vertellen. Door dagelijks contact te onderhouden met de gezinnen van de twee vermiste jongens probeerde de wijkagent een dergelijke escalatie te voorkomen.

Een wijkagent kan zijn persoonlijke bekendheid met en nabijheid tot burgers ook gebruiken om normen te stellen of te bevestigen. Ook hier maken wijkagenten gebruik van verschillende strategieën. Eerder (§4.1) werd al beschreven hoe een wijkagent, terwijl hij door zijn wijk fietst, probeert door zijn verkeersgedrag vooral de jeugd een voorbeeld te stellen. Voor sommige wijkagenten is dit een argument mee te doen aan de schooladoptie. Zij gebruiken de lessen om de kinderen normbesef (bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van vuurwerk) bij te brengen. Belangrijker is nog dat zij denken dat ze de kinderen die zij zo hebben leren kennen, later op straat met meer succes op hun gedrag kunnen aanspreken. Bij een enkele wijkagent vormt het verduidelijken van normen en gedragsregels in zijn contacten met burgers een telkens terugkerend thema. Deze normen hebben onder meer betrekking op de relatie tussen ouder en puber, de verhoudingen tussen bewoners van een flat of de omgang tussen echtgenoten. Dit laatste gebeurt bijvoorbeeld bij een ernstige ruzie tussen echtelieden, waarbij de man door zijn vrouw en zoon het huis uit wordt gezet en de man telkens probeert terug te komen. De wijze waarop deze wijkagent normen probeert te stellen, veronderstelt overigens een tamelijk directe en persoonlijke band met de betreffende burgers.

### 7.3 Vertrouwen

Zoals eerder aangegeven, wordt versterking van het vertrouwen van burgers in de politie vaak beschouwd als één van de doelen van een nabije en herkenbare politie op wijkniveau. Vertrouwen is echter een concept dat zich moeilijk laat waarnemen in concrete situaties. Het beste is daarbij te zoeken naar situaties waarin sprake is van een contrast: juist als wantrouwen overheerst of vertrouwen verre van vanzelfsprekend is, wordt nieuw of herwonnen vertrouwen beter waarneembaar, hoe klein dat wellicht ook is.

In het navolgende richt de aandacht zich op twee van dergelijke situaties,

waarin het gaat om burgers die onvoldoende vertrouwen hebben in de politie om een beroep op haar te doen of haar informatie te verschaffen. Het eerste voorbeeld betreft leden van een bevolkingsgroep die traditioneel een kloof ervaart met het dominante deel van de Nederlandse samenleving. Dit uit zich onder meer in wantrouwen, niet alleen tegenover de politie, maar ook ten aanzien van de 'overheid', 'instanties' of 'functionarissen' in het algemeen. Vaak gaat het hier om burgers met geringe maatschappelijke kansen en een specifieke, soms wat besloten subcultuur (zie onder meer Terpstra, 1996). Het wantrouwen bij deze burgers kan deels zijn ingegeven of versterkt door eerdere ervaringen met de politie. De uitzondering voor de betreffende burgers blijkt hier soms de persoon van de wijkagent te zijn. Weliswaar is ook hij van de politie (en dus blijft er een potentieel wantrouwen bestaan), maar de nabijheid, persoonlijke bekendheid – en soms ook ervaren persoonlijke betrokkenheid van de wijkagent – maken dat deze burgers hem toch (enig) vertrouwen schenken.

De wijkagent moet op een adres zijn waar in de nacht daarvoor brand is gesticht bij de voordeur van de woning. Hij heeft daar een afspraak, tegelijk met een medewerker van de woningbouwvereniging. Omdat bij de woning nog mensen bezig zijn van de technische recherche en brandweer en de medewerker van de woningbouwvereniging er nog niet is, besluit hij in zijn auto te wachten. Hij parkeert even verderop in de straat waar nog ruimte is. Wij wachten zo een minuut of tien in de auto. Vanuit de woning waar wij voor staan, wordt argwanend vanachter de vitrage naar de politieauto gekeken. Blijkbaar mogen wij niet zien dat er naar ons wordt gekeken. Op een gegeven moment gaat de voordeur op een kier open. Een vrouw kijkt wantrouwend naar de politieauto. De wijkagent probeert met gebaren duidelijk te maken dat wij verderop moeten zijn. De vrouw buigt zich nog om beter te zien wie er achter het stuur zit, maar blijft wantrouwend kijken. Opeens herkent ze de wijkagent. Ze komt nu meteen op haar pantoffels aangelopen. Ze begint in een rap tempo en in dialect tegen de wijkagent te praten. Het is een heel verhaal, eerst over de brand een paar huizen verderop. Dan vraagt de wijkagent hoe het met haar zoon gaat. Deze is in een justitiële jeugdinrichting geplaatst. Nu komt ze pas echt los: er blijken vele problemen rond hem te zijn, die in detail worden verteld. Even later komt haar vriend eraan gefietst. Ook deze vertelt van alles over de problemen met de zoon. De enige mogelijkheid voor de wijkagent om nog weg te komen, is door het gesprek tamelijk abrupt te

beëindigen op het moment dat de medewerker van de woningbouwvereniging de straat in rijdt. Later begrijp ik dat het hier gaat om leden van een in de ogen van de wijkagent problematische en tamelijk criminele familie. De wijkagent heeft in het verleden regelmatig met hen te maken gehad. De politie heeft ook meerdere malen tegen leden van deze familie moeten optreden. Dat leden van deze familie in eerste instantie wantrouwend zijn tegenover de politie is dan ook begrijpelijk. Gelet op hun gedrag en wat ze allemaal vertellen, bijvoorbeeld over de problemen met hun zoon, beschikt de wijkagent bij hen echter over enig krediet.

In de tweede plaats kunnen mensen terughoudend zijn in contacten met en informatieverstrekking aan de politie uit schaamte of vrees voor gezichtsverlies. Ook hier kunnen persoonlijke nabijheid en bekendheid van de wijkagent ertoe bijdragen dat zij wel naar hem toe durven te stappen.

Aan het eind van de ochtend komt de wijkagent terug op het bureau. Er heeft een vrouw gebeld die naar hem vroeg. Er zou sprake zijn van een vermissing. De wijkagent vraagt verbaasd aan de collega die de telefoon heeft opgenomen of de vrouw wel hem moest hebben. Blijkbaar heeft zij daar echter expliciet om gevraagd. De wijkagent belt terug. De vrouw die hij aan de telefoon krijgt, blijkt hij te kennen. Zij is bang dat haar zoon van 20 jaar vermist is sinds de middag daarvoor. Op verschillende plekken waar hij gisteren en vanochtend had moeten zijn, is hij niet verschenen. De wijkagent kent haar zoon vrij goed, namelijk via de plaatselijke voetbalclub waar hij in zijn vrije tijd actief is. De moeder maakt zich des te meer zorgen omdat de relatie van haar zoon met zijn vriendinnetje een paar dagen daarvoor is uitgegaan. De moeder wil hier alleen met de wijkagent over praten, omdat zij zich een beetje schaamt voor haar ongerustheid. Aan het eind van de middag komt er toch een teken van leven van de zoon. In een afsluitend gesprek bedankt de vrouw de wijkagent voor wat hij heeft gedaan. Daarbij vraagt ze opnieuw aan hem om hier met niemand over te praten. De wijkagent belooft dat: 'Ik zal het er met niemand over praten. Je kent mij toch. Zelfs thuis praat ik over dit soort zaken niet.'

Het vertrouwen van burgers kan soms al in een ver verleden zijn opgebouwd. In het voorgaande voorbeeld ging het om een bewoonster uit het vorige werkgebied van de wijkagent. Zij wilde echter alleen met haar vroegere wijkagent praten. Dit illustreert de problemen die onbedoeld kunnen ontstaan als

wijkagenten (zoals in sommige regio's het beleid is) om de zoveel jaar van wijk moeten veranderen.<sup>47</sup>

Vertrouwen van burgers wordt in de regel niet in korte tijd door een wijkagent verdiend. Langdurige nabijheid en bekendheid lijken daarbij belangrijke voorwaarden. Eenmaal verworven vertrouwen van burgers is ook niet altijd een zeker en vanzelfsprekend bezit. Integendeel: bij sommige bewoners moet dat vertrouwen telkens weer worden 'verdiend'. Dit kan bij wijkagenten soms tot ergernis leiden als zij merken dat één fout van de politie of teleurstellende ervaring van een burger ertoe kan leiden dat het moeizaam verdiende vertrouwen al weer weg is of onder druk staat.

Bij sommige mondige en kritische burgers blijkt eenmaal verworven vertrouwen weinig vastigheid te bieden. Een dergelijk vertrouwen lijkt dan samen te gaan met een telkens opnieuw naar voren komende behoefte aan bewijzen dat de wijkagent of de politie het vertrouwen waard is. Bij moderne burgers blijkt het vertrouwen in politie of wijkagent soms zo wankel, dat steeds weer nieuwe investeringen in en bewijzen voor vertrouwen nodig lijken. Voor wijkagenten is dit soms moeilijk te accepteren, na alle pogingen die zij naar hun gevoel hebben gedaan om dat vertrouwen te winnen.

Het probleem dat een eenmaal, soms moeizaam verworven vertrouwen een onzeker bezit blijkt, kan optreden bij burgers met een maatschappelijke achterstandpositie en uit een relatief besloten subcultuur met een grote afstand en traditioneel wantrouwen tot de dominante samenleving (Terpstra, 1996). Het treedt echter ook op bij burgers die tot de middenlaag behoren en een calculerende en veeleisende opstelling vertonen tegenover de politie. Van beide situaties wordt hier een voorbeeld gegeven.

– Eén van de wijkagenten heeft als lid van een familie-koppel wekenlang iedere dag (soms meerdere keren) contact met twee allochtone gezinnen in verband met de vermissing van twee jongemannen.<sup>48</sup> Hij is lid van dit familie-koppel geworden onder meer omdat hij de twee gezinnen al (redelijk tot goed) kende en hij binnen het bureau waarschijnlijk het best op de hoogte is van de lokale allochtone gemeenschap. Bovendien was juist hij degene die als eerste door een broer van één van de twee vermiste jongens in vertrouwen was genomen. Al spoedig blijkt hoe dun dit vertrouwen is.

<sup>48</sup> Zie uitgebreider §5.3.

<sup>47</sup> Argument daarbij is vaak dat wijkagenten niet een te nauwe band moeten krijgen met bewoners in hun gebied. Overwegingen van 'integriteit', evenals pogingen wijkagenten 'scherp' te houden, spelen hierbij een rol.

Juist in dit gezin – en daarbij dan vooral door de broer die hem eerder als eerste vertelde dat zijn broer weg was en dat er misschien iets ernstigs met hem was gebeurd – krijgt de wijkagent in de eerste weken na de vermissing vele verwijten over zich heen. Op een gegeven moment zegt de broer tegen de wijkagent op verwijtende, maar ook dreigende toon: ‘Ik heb er spijt van dat ik naar de politie ben gestapt. Ik had het veel beter in eigen hand kunnen houden en dan had ik wel geweten.’ Het blijkt in de vele gesprekken voor de wijkagent en zijn collega niet alleen moeilijk het contact met dit gezin vast te houden, maar hen er ook van te overtuigen dat zij ‘geen gekke stappen’ moeten zetten en dat de politie echt haar best doet. Het verwijt dat de politie minder hard zou lopen omdat het om allochtonen gaat, wijst hij verontwaardigd van de hand. Het verwijt wordt dan niet meer openlijk herhaald, maar het wantrouwen bij de leden van dit gezin blijft de eerste weken bij de gesprekken voelbaar en voor de wijkagent is het moeilijk om daarop te reageren.

– In de loop van de middag wordt een wijkagent gebeld door een bewoner van de wijk. De wijkagent kent deze man al lang en heeft regelmatig met hem te maken. Deze keer belt de bewoner hem over iets waar hij de wijkagent een paar dagen eerder op straat al over aansprak, namelijk dat in verband met werkzaamheden in de wijk omleidingen zijn aangegeven die volgens hem niet (meer) deugen. Auto’s zouden daardoor onnodig omrijden door de wijk. Bovendien zouden op sommige plaatsen de verkeerde tijdelijke verkeersborden staan. Naar aanleiding van deze klachten heeft de wijkagent een medewerker van de gemeente gevraagd hier eens langs te gaan. Ook de wijkagent zelf is er toen langsgereden. Zowel gemeenteamtenaar als wijkagent is niets foutiefs opgevallen. Nu belt de man opnieuw met dezelfde klachten. Al snel wordt dit telefoongesprek gekenmerkt door een groeiende irritatie. De wijkbewoner meent niet alleen dat de politie in gebreke is gebleven, maar verwijt de wijkagent ook laksheid. Al snel laat de wijkagent blijken dat hij ‘niet alles van zijn burgers’ wil accepteren. Op een gegeven moment zegt de bewoner ‘dat als het zo gaat, ik geen vertrouwen meer heb in de politie’. De wijkagent reageert behoorlijk geraakt: ‘... dat vind ik nogal wat, als je zegt dat je geen vertrouwen meer hebt in de politie en zeker als je dat al zo snel zegt’. Hij eist begrip van deze man voor het feit dat hij toch ook wat anders te doen ‘en dan blijft iets wel eens een paar dagen liggen’. Bovendien zegt hij: ‘Je kunt van mij niet verwachten dat ik de gemeente ook nog aanstuur. (...) Je moet ervan uitgaan

dat niet alles wat ik hoor, ik meteen ook kan doen.' Op een gegeven moment wordt de wijkagent tamelijk direct: 'Ik hoor van jou alleen maar verwijten. Ik hoor van jou alleen maar ergernis. Ik wil niet van jou alleen maar verwijten. Dat moet je ook begrijpen. Of zie ik dat soms verkeerd?' Later, na het telefoongesprek wordt duidelijk dat deze wijkagent toch eigenlijk verwacht dat een burger niet alleen maar 'verwijten hoeft te spuien' als hij laat zien dat hij zijn best doet.

## 7.4 Strategieën

Met uitzondering van een wijkagent die zijn werk vooral opvat als tweedelijnsfunctie (waarover later meer), hanteren alle wijkagenten strategieën om in contact te komen met bewoners en ondernemers in hun wijk en hun bekendheid te bevorderen in het werkgebied. Het gaat hier om een divers geheel van strategieën, waarvan hier slechts een selectie kan worden beschreven.

Sommige van deze strategieën zijn doelgericht en vereisen een zekere planning, voorbereiding en organisatie. Deze strategieën zijn vaak meer gericht op de wijk als geheel of bepaalde groepen daarbinnen. Zo hebben sommige wijkagenten een vaste rubriek in een huis-aan-huiskrantje of een wijkblaadje, waarbij ook hun foto en adresgegevens zijn opgenomen. Eén van de wijkagenten laat zich regelmatig interviewen door de lokale televisiezender. Aanleiding zijn meestal actuele kwesties die in zijn wijk spelen, zoals klachten van buurtbewoners over een gevaarlijke verkeerssituatie bij een basisschool in de wijk. Hij maakt van de uitzending meteen gebruik door zijn bekendheid bij bewoners te vergroten en iets te vertellen over de aanpak van de politie in de betreffende kwestie.

Verschillende wijkagenten hebben of hadden een vast spreekuur, bijvoorbeeld in een wijkgebouw. In diverse gevallen blijkt de opbrengst van een dergelijk spreekuur tegen te vallen: het aantal bewoners dat langskomt is gering, reden waarom het spreekuur soms weer is opgeheven of verzandt.

Veel wijkagenten bezoeken trouw het periodiek overleg van een wijkraad of buurtcomité. Hier horen zij niet alleen wat er in dat overleg leeft, maar kunnen zij ook iets vertellen over activiteiten en het beleid van de politie. Een deel van de wijkagenten bezoekt ook regelmatig andere, soms eenmalige bijeenkomsten voor bewoners uit de wijk (bijvoorbeeld een inspraakavond over de aanleg van een nieuwe speeltuin). Ook dit zien zij als een manier om bewoners te leren kennen en te horen wat er in de wijk leeft.



Ook al vinden deze bijeenkomsten plaats op momenten dat de wijkagent geen dienst heeft (bijvoorbeeld op een vrije avond), alle wijkagenten gaan er toch naar toe in uniform. In hun ogen is het belangrijk te laten zien dat zij daar als politie aanwezig zijn. Daarmee bereiken zij in één keer drie resultaten: men ziet dat de wijkagent niet komt als 'gewone burger' maar in functie, men gaat er vanuit dat een eventuele inbreng zo meer gezag heeft en men komt tegemoet aan de (veronderstelde) behoefte bij bewoners aan een meer zichtbare politie in de wijk.

Eén van de wijkagenten bezoekt als het even kan bedrijven, winkels of horecabedrijven die zich nieuw in zijn wijk vestigen of die recent een nieuwe eigenaar of (filiaal)chef hebben gekregen. Niet altijd leidt dat overigens bij de betreffende winkelier of kroegbaas direct tot een enthousiast onthaal.

De wijkagent heeft op de wijkavond gehoord dat in één van de twee supermarkten in zijn wijk een nieuwe filiaalchef is gekomen. Zonder een afspraak met hem te hebben gemaakt, fietst hij een paar dagen later bij de winkel langs om kennis te maken. De wijkagent gaat er vanuit dat het ook goed is als de chef van de winkel hem persoonlijk kent en weet te bereiden voor het geval er zich rond de winkel problemen voordoen. Helaas is de chef op de betreffende dag afwezig. Hij wordt door zijn jonge plaatsvervanger ontvangen. Het gesprek loopt stroef. Op vragen van de wijkagent geeft hij half mompelend een kort, vaak nietszeggend antwoord. Volgens hem zijn er nooit problemen rond en in de winkel. Van winkeldiefstal zou hier nog nooit sprake zijn geweest. Na tien minuten gaan wij weer weg. De wijkagent laat zijn visitekaartje achter met naam en telefoonnummer. Het wordt met zichtbare tegenzin aangenomen. Het zou mij niet verbazen als het kaartje, gezien de afwerende houding, in de prullenbak is gegooid voordat wij buiten staan. (veldwerkaantekeningen)

Sommige wijkagenten zijn betrokken bij de zogenaamde schooladoptie. In het kader daarvan geven zij een aantal malen per jaar les aan leerlingen van de basisscholen uit hun wijk. Deze projecten hebben als formeel doel preventie van criminaliteit en vandalisme. Voor de betrokken wijkagenten is het vaak echter belangrijker dat zij op deze wijze regelmatig op alle basisscholen in hun werkgebied komen, contact kunnen leggen met de jeugd uit hun wijk en bij hen persoonlijk bekend worden. Deze activiteit staat overigens in sommige politieregio's onder druk omdat zij niet als 'kerntaak' van de politie wordt beschouwd.

Daarnaast hanteren wijkagenten uiteenlopende strategieën om contact te leggen met bewoners, die meer tussen andere activiteiten door plaatsvinden. Zij maken deel uit van hun routines van alledag, die vaak een min of meer vanzelfsprekend karakter hebben. Ook hier gaat het erom burgers beter te leren kennen, hun vertrouwen te winnen, informatie te verkrijgen en de drempel voor burgers naar de politie te verlagen. Deze doelstellingen kunnen overigens latent blijven, juist omdat de activiteiten vaak als routines worden uitgevoerd.

Het duidelijkste voorbeeld van deze strategieën is het al genoemde 'praatje pot'. Wijkagenten die hier regelmatig gebruik van maken, spreken op straat, bij het fietsen of lopen door de wijk, voortdurend bewoners en winkeliers aan, zonder daar verder erg bij stil te staan: zij zijn gewend om het zo te doen. Pas als tijdens de observaties gericht aan hen gevraagd wordt naar de redenen dat zij deze gesprekjes voeren, komen zij op argumenten als 'informatie verzamelen' en bekendheid verwerven onder bewoners. Op het moment zelf zijn pragmatische motieven vaak belangrijker. Het gaat er dan om dat de wijkagent de tijd heeft en neemt als hij een bekende op straat tegenkomt. Die weet ook dat er even gepraat gaat worden, ook al is het maar voor het uitwisselen van groeten en wat oppervlakkige opmerkingen. Pas als deze wijkagent een keer geen tijd heeft voor een praatje pot moet hij dat uitleggen, voor zichzelf, maar ook aan de burger om geen ongeschreven omgangsregels te doorbreken.

Vergelijkbaar hiermee is dat sommige wijkagenten hun vaste locaties hebben waar zij regelmatig (soms op bepaalde tijden) langsgaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om plekken waarvan de wijkagent weet dat er vaak groepjes jongeren rondhangen en waar wel eens klachten over binnenkomen van omwonenden. Eén van de wijkagenten fietst vrij geregeld langs een jeugdhonk, waar hij soms even afstapt en naar binnen gaat. Hij komt zo het een en ander te weten over de jongeren in zijn dorp en praat vaak ook nog even met de jongerenwerker. Tegelijk hoopt hij zo te laten merken dat hij het gedrag van de jongeren in de omgeving van de keet in de gaten houdt. Een andere wijkagent heeft vaste momenten waarop hij binnenloopt bij cafés waar wel eens problemen zijn. Hij maakt dan even een praatje met de eigenaar en kijkt ondertussen goed rond, onder andere naar het 'soort volk' dat in het café aanwezig is. Zo komt hij het een en ander te weten. Tegelijk laat hij aan kroegbaas en bezoekers van zijn aanwezigheid blijken.

Deze schijnbaar 'onopvallende' bezoeken hebben soms ook een verborgen doel. Zo loopt één van de wijkagenten op een gegeven moment wekenlang op de dagen dat hij dienst heeft minstens eens per dag door een winkelcen-

trum in zijn wijk. Hij maakt daar bijna altijd wel een schijnbaar ongericht praatje met de eigenaar van een belwinkel, die vaak bij de deur van zijn winkel hangt. Soms ook loopt hij, naar het lijkt ongemerkt en al keuvelend over de zaken en het weer, even met hem de belwinkel in. Na verloop van tijd wordt duidelijk dat deze wijkagent hier een doel mee heeft: hij vraagt zich af hoe een belwinkel kan bestaan waar nooit een klant te zien is en wat dan wel de inkomstenbron kan zijn.<sup>49</sup>

Vier van de zes wijkagenten bij wie observaties plaatsvonden, proberen bij meldingen van burgers uit hun wijk vaak langs te gaan bij de melder. Belangrijk motief is dat zij zich persoonlijk op de hoogte willen stellen van de situatie: wie is de melder en wat is er aan de hand? Dat is vooral het geval als de burger specifiek naar de wijkagent heeft gevraagd. Ook besluit de wijkagent vaak tot deze stap als het gaat om een voor hem onbekende situatie waarin mogelijk wel iets aan de hand is. In de praktijk gaan deze wijkagenten overigens bij lang niet alle meldingen langs. Als het om een 'bekend adres' gaat, om een al langer spelende zaak of om 'zo iemand die altijd wat te klagen heeft' zonder dat het serieus wordt genomen, besluit de wijkagent er vaak juist niet naar toe te gaan.

Drie van de zes wijkagenten worden ook ingeroosterd in late diensten op de uitgaansavonden. Zij proberen dan vooral aanwezig te zijn of te surveilleren in de omgeving van cafés en discotheken in hun werkgebied. Hier komen veel jongeren uit hun wijk. Op deze wijze krijgen zij informatie uit de eerste hand over jongeren en hun gedrag 's avonds laat, vaak onder invloed van drank en drugs. Bovendien vinden zij het belangrijk dat de jongeren uit hun wijk weten dat de wijkagent hen persoonlijk kan tegenkomen op deze tijden en locaties, en dat jongeren daarbij ervaren dat hij kan 'optreden', ook al is hij hun wijkagent.

De mate en wijze waarop wijkagenten proberen contact op te bouwen met wijkbewoners, hun vertrouwen te winnen, informatie van hen te krijgen en andersom ook persoonlijk bij hen bekend te worden, blijkt soms uit kleine details van hun omgang met burgers. Drie wijkagenten voeren hun gesprekken met burgers voor een belangrijk deel in het dialect van de streek. Boven-

---

49 Later wordt dit overigens aanleiding voor een gericht onderzoek door de recherche.

dien weten zij precies in welke situaties of bij welke personen zij het plaatselijk dialect moeten gebruiken en wanneer niet.

's Nachts om een uur of vier, tijdens een horecadienst op zaterdagavond (het heet hier 'openbare-ordedienst'), zien wij vanuit de politieauto twee jongemannen met kaalgeschoren hoofden op een stoep zitten. De wijkagent zet de auto langs de kant en loopt naar hen toe. Het blijken twee leden te zijn van een plaatselijke Lonsdale-groep. Zij zijn goede bekenden van de politie en zelfs die avond al eens aangehouden vanwege de vernieling van een bushokje. De twee jongemannen zitten elk op een halfleeg kratje bier. Zo te horen hebben zij aardig wat alcohol op. De wijkagent wil graag weten wat ze hier op de stoep doen en wat zij verder van plan zijn. Zij blijken lopend op weg te zijn naar een feest. Waar dat is of wie dat organiseert, willen zij echter niet zeggen. Wel vragen zij of ze geen lift kunnen krijgen van de wijkagent, die daar echter niet aan begint: 'Nee, dat gaat niet jongens, jullie moeten even lopen. Ik heb allerlei spullen achterin liggen.' De wijkagent geeft nog wel het advies dat het misschien tijd is om naar bed te gaan ('Jullie hebben vanavond misschien toch al wel genoeg gehad?'). Weer in de auto terug bedenk ik dat de wijkagent dit gesprek niet in het dialect heeft gevoerd, terwijl hij dat in bijna alle gesprekken met burgers wel doet. Als ik de wijkagent later de reden hiervoor vraag, zegt hij dat hier niet iedereen dialect spreekt. Deze twee jongens komen uit gezinnen die geen dialect praten. Blijkbaar weet hij precies waar de grens tussen dialect en niet-dialect binnen de lokale gemeenschap loopt.

Ook door de wijze waarop een wijkagent gesprekken voert met burgers, kan hij proberen de afstand tot burgers te verkleinen, hun vertrouwen te krijgen en zo informatie in te winnen. Vooral bij één wijkagent komt dit duidelijk naar voren. De door hem gehanteerde gesprekstategie lijkt zo vanzelfsprekend dat zij pas na verloop van tijd opvalt, evenals de functie die zij vervult. In vergelijking met de meeste andere wijkagenten neemt hij vaak ruim de tijd voor gesprekken met wijkbewoners. Soms lijkt het bovendien of hij daarbij regelmatig in herhaling valt. De zelfde of bijna de zelfde vragen lijkt hij telkens in net weer andere bewoordingen opnieuw te stellen. Ook probeert hij op allerlei manieren begrip te tonen voor de situatie van de burgers, hun klachten en problemen. Veel tijd neemt hij om zijn eigen oordeel onder woorden te brengen. Hij probeert aan burgers (ouders, jongeren) duidelijk te maken welk gedrag passend is, welk gedrag hij afkeurt en welke opstelling verstandig is. Doen

mensen het goed of tonen zij zich bereid hun best te doen, dan prijst hij hen en steunt hij hen in hun pogingen. Ook geeft hij bij herhaling aan dat het goed is, dat zij de politie hebben gebeld en dat zij dat in een eventuele volgende situatie zeker weer moeten doen. Regelmatig lijkt het gesprek bijna beëindigd, maar de wijkagent weet er dan toch weer een draai aan te geven, waardoor het gesprek zich voortzet. Deze naar het lijkt weinig doelgerichte gesprekken voert hij alleen met burgers. Met collega's en partners is hij veel korter en zakelijker.

Ook al lijkt deze wijze van gespreksvoering weinig doelgericht en veel herhalingen op te leveren, burgers lijken deze opstelling te waarderen, gezien hun reacties. Zo komt het bij een gesprek meerdere keren voor dat burgers eerst terughoudend zijn, maar na verloop van tijd opener en toeschietelijker worden. Informatie die zij eerst zeggen niet te hebben, blijken ze later in het gesprek toch naar voren te brengen. Burgers lijken deze opstelling niet als een gebrek aan doelgerichtheid te ervaren, maar juist als teken dat de wijkagent alle tijd voor hen neemt en hun verhaal wil aanhoren. Zo lijkt hij geleidelijk hun vertrouwen te winnen.

In de loop van de maandagmiddag gaat wijkagent A. naar aanleiding van een telefoontje bij een wat oudere bewoner uit zijn wijk langs. Het gesprek vindt eerst plaats in de tuin van de man, later op de stoep voor de woning. De man woont sinds een paar maanden in dit dorp, in een huis tegenover de sportvelden. Hij vertelt dat er in de nacht van zaterdag op zondag tot twee keer toe op het parkeerterrein van de sportvelden veel kabaal is geweest, vermoedelijk van groepen jongeren. De tweede keer, 's nachts om een uur of vier, zijn er vernielingen aangericht aan zijn tuin en is een reflectorpaaltje tegen zijn voordeur gegoooid. Behalve dat de deur beschadigd is, zijn de man en zijn vrouw midden in de nacht erg geschrokken, mede omdat zij niet wisten wat er buiten gebeurde. De wijkagent vraagt naar allerlei details van de gebeurtenissen. Langzaam komt hij ook steeds meer over de man te weten, bijvoorbeeld over zijn gezins- en familiesituatie en waarom hij hier in het dorp is komen wonen. Telkens leidt hij het gesprek toch weer naar wat er op de sportvelden is gebeurd. Een aantal keren lijkt het gesprek ten einde. De wijkagent stelt echter steeds weer een nieuwe vraag, waardoor hij steeds uitgebreider informatie krijgt. Zo hoort hij dat er in de afgelopen periode twee keer in het weekend op het parkeerterrein door een klein groepje jongvolwassen mannen races zijn gehouden met oude auto's. De wijkagent weet dat dit eerder in

het dorp gebeurde, maar was er niet van op de hoogte dat dit de laatste tijd opnieuw plaatsvond en ook niet dat dit parkeerterrein daarvoor werd gebruikt. Terwijl zo steeds meer informatie boven tafel komt over wat er in de straat en bij de sportvelden gebeurt, vertelt de wijkagent nog dat het heel goed is dat de man de politie heeft gebeld. Deze vroeg zich dat wel af gezien de geringe ernst van het voorval. Hij is er een beetje verrast over dat de politie hier zelfs voor is langsgekomen. De wijkagent haakt hier onmiddellijk op in: 'De volgende keer moet u meteen bellen als er zoiets gebeurt en niet pas op maandagochtend. Dan kunnen wij er misschien nog wat mee. Wij zijn er in het weekend niet voor niks.' Het is duidelijk dat de buurtbewoner blij is met deze opstelling: hij bedankt de wijkagent en zegt de volgende keer zeker direct te zullen bellen.

## 7.5 Afstand en nabijheid: spanningen en dilemma's

De mate waarin wijkagenten persoonlijke bekendheid en nabijheid tot burgers nastreven, loopt sterk uiteen. Sommige wijkagenten wonen in hun eigen werkgebied. Dit betekent dat zij in hun vrije tijd soms mensen tegenkomen met wie zij in hun werk (soms in conflictvolle situaties) te maken hebben (gehad). Andere wijkagenten moeten er mede daarom niet aan denken dat zij in hun werkgebied zouden wonen. Op talloze andere manieren doen zich hier verschillen voor: de ene wijkagent geeft gemakkelijk zijn 06-nummer aan bewoners uit zijn wijk. Hij neemt daarbij op de koop toe dat hij 's avonds door burgers thuis kan worden gebeld. Andere wijkagenten zijn terughoudend met het verstrekken van hun 06-nummer aan niet-politiemensen. Hoogstens maken zij een uitzondering voor enkele vaste partners.

Ook tussen de twee wijkagenten die beiden in hun werkgebied (dorp) wonen, bestaan verschillen in de afstand die zij bewaren tot burgers. De ene wijkagent accepteert het dat burgers regelmatig 's avonds en in het weekend bij hem thuis aanbellen voor een vraag of probleempje. Hoogstens zal hij, als het echt niet dringend is, vragen of het niet ook tot de volgende dag of tot na het weekend kan wachten. De andere wijkagent is strikter in het bewaren van afstand tot burgers. Als hij bijvoorbeeld aan het eind van de middag van het bureau naar huis fietst en hij wordt onderweg door een buurtbewoner/dorpsgenoot aangesproken, heeft hij de gewoonte te zeggen dat hij inmiddels vrij is en deze te verwijzen naar de collega's op het bureau. Dit doet hij ook als hij op dat moment nog in uniform is.

De meeste wijkagenten zijn tamelijk terughoudend met het verschaffen van informatie over zichzelf. Zij bewaken de grens tussen werk en privéleven tamelijk nauwgezet en geven zeker tegenover vreemden geen informatie over hun privéleven. Bij twee wijkagenten is de grens tussen privéleven en werk echter diffuser. Als zij tijdens hun werktijd door een burger worden aangesproken over onderwerpen die betrekking hebben op hun privéleven (bijvoorbeeld een bijeenkomst van de voetbalclub waarin de wijkagent actief is), houden zij dat niet af, integendeel zelfs. Bij deze wijkagenten kunnen tijdens werkgebonden gesprekken met burgers 'zakelijke' thema's en andere onderwerpen (zoals het uitwisselen van nieuwtjes over gemeenschappelijke kennis) elkaar afwisselen en door elkaar heen lopen. Eén van hen vertelt ook wel eens iets over zijn privéleven aan bewoners die hij verder niet goed kent, omdat hij denkt dat hij daarmee een vertrouwensbasis kan creëren.

Hoewel in de regel de sociale afstand tussen wijkagent en burgers kleiner is bij een geringere urbanisatiegraad van de omgeving waarin de wijkagent werkt, is deze relatie niet rechtstreeks. De ene wijkagent in een dorp houdt meer afstand dan de andere, die werkzaam is in een vergelijkbare setting. Ook tussen wijkagenten werkzaam in grootstedelijke wijken bestaan verschillen in de mate waarin wijkagent en burgers elkaar persoonlijk kennen.

Deze verschillen in nabijheid die een wijkagent nastreeft of toelaat, hangen vooral samen met enkele spanningen die een persoonlijke relatie met burgers voor een wijkagent met zich kan meebrengen. Hierbij spelen verschillende elementen een rol. Ten eerste kan een te nauwe relatie met bewoners uit het werkgebied ten koste gaan van de vrije tijd en rust. Dit geldt niet alleen voor de wijkagent zelf, maar ook voor eventuele partner en kinderen. Dit bezwaar geldt vermoedelijk het sterkst als het om een wijkagent gaat die in een klein dorp woont. Zoals vroeger voor de medewerkers van Rijkspolitieposten in dorpen vaak het geval was, dreigen deze wijkagenten dan 24 uur per dag politieman te zijn en zo ook te worden gezien en beoordeeld door de sociale omgeving waarin zij werken en wonen. Voor sommige wijkagenten is dat geen probleem (integendeel), voor andere juist reden werk en privéleven strikt te scheiden.

Ten tweede kan in de ogen van sommige wijkagenten een te geringe afstand ertoe leiden dat burgers steeds meer vragen tot hen richten, hen soms mogelijk zelfs claimen voor problemen waar zij niks mee kunnen of die zij niet als hun (eigenlijke) werk beschouwen. De vrees voor te veel werk of werk waar men niks mee wil of kan, kan dan ook een reden zijn burgers wat op afstand te houden.

‘Bovendien: als ze je kennen, levert dat alleen maar extra ballast op. Dan komen er alleen maar problemen op je af waar je toch niks mee moet.’  
(interview wijkagent)

Ook al zijn wensen en behoeften van wijkbewoners mogelijk van belang voor het gebiedsgebonden politiewerk, veel wijkagenten benadrukken dat zij soms tegen burgers ‘nee’ moeten kunnen zeggen. Een wijkagent moet kunnen uitleggen dat ‘sommige problemen er nu eenmaal bij horen’, sommige vragen ‘niet reëel zijn’, dat een wijkagent niet alleen maar een ‘serviceverlener’ is (in de stijl van ‘u vraagt en wij draaien’, zoals één van hen het uitdrukt). Dit nee-zeggen kan lastiger worden als de afstand tussen wijkagenten en burgers kleiner is.

Ten derde kan een nauwe relatie met wijkbewoners botsen met de eisen en verwachtingen die vanuit professioneel perspectief aan de wijkagent gesteld worden. Zo menen sommige wijkagenten dat spanning kan ontstaan vanwege de noodzaak (soms) repressief of handhavend te moeten optreden, terwijl tegelijk een (vertrouwens-)relatie met burgers in stand moet worden gehouden, onder meer om informatie te krijgen. Op verschillende manieren proberen wijkagenten antwoorden te vinden op deze spanning. Sommigen mobiliseren collega’s om de gewenste handhaving in hun buurt te verzorgen en processen-verbaal uit te schrijven. Anderen proberen voor zichzelf een uitzonderingspositie te creëren.

‘Ik besluit bij sommige dingen er dan ook niet zelf bij te zijn. Of wat op de achtergrond te blijven. (...) Ik moet er dan vervolgens niet te diep in. Want dan krijg ik het vervolgens terug. (...) Er was op een gegeven moment een verhaal dat een paar vrouwen (uit mijn wijk) zich heel regelmatig te buiten gingen aan winkeldiefstal. Ik heb daar inlichtingen over verzameld, gezorgd dat er foto’s waren van de verdachte dames, daarmee collega’s op hen geattendeerd. Dat heeft er een keer toe geleid dat zij op heterdaad zijn aangehouden, met spullen uit vier winkels bij zich. Toen op het bureau gekomen, hebben zij tranen met tuiten gehuild. Dan doe ik ook wel eens wat gemeens. Er was er één, die klaagde dat zij haar medicijnen niet bij zich had en toen heb ik gezegd: “Ik zal die wel bij je man gaan halen.” Ik bemoei mij er op dat moment niet zo mee, maar je houdt je contacten in de wijk wel in stand. Maar dat is een spanningsveld, waarvan je per geval moet bekijken hoe je daarmee omgaat.’ (interview wijkagent)

Andere wijkagenten zien eveneens dat handhavend optreden spanningen met zich mee kan brengen, maar zien daarnaast ook duidelijke voordelen.



‘(...) absoluut heeft dat invloed. Zoals ik eerder al zei, probeer je een bepaalde informatiepositie te krijgen in je buurt en dat kan worden bemoeilijkt op het moment dat je ook nog eens repressief moet gaan optreden. Maar het werkt trouwens ook wel positief hoor, niet alleen maar negatief. Voor mensen is het namelijk ook een teken dat de politie dus ook wel gewoon iets doet. Ze zien dat je optreedt en dat kun je ook wel uitleggen. Dus het werkt twee kanten op.’ (interview wijkagent)

Enkelen menen overigens dat hier geen sprake is van een spanning. Zij zijn bijvoorbeeld van oordeel dat het sterk afhangt van het optreden van de wijkagent of een dergelijke spanning ontstaat. Door eerlijk en open te zijn, zouden problemen kunnen worden voorkomen:

‘Voor mij zit daar geen spanning tussen. Ik denk dat als je duidelijk bent en ook eerlijk, dat laatste is bijzonder belangrijk, dat men het van je accepteert.’ (interview wijkagent)

Enkele wijkagenten menen dat het hier genoemde spanningsveld een typisch verzinsel is van de ‘oude’ en ‘softe’ wijkagent. Zij zien dit als een poging aan de noodzaak van handhaving te ontkomen.

‘Dat is een kulargument. Het gaat om je geloofwaardigheid. Dat van die verstoring van de relatie met de buurt, dat is nou typisch een argument van een oude wijkagent. Ook zo’n argument is dat men geen bonnen schrijft, omdat men bang is dat men de volgende keer geen informatie meer uit de wijk kan krijgen. Ik zie dat eigenlijk als een argument om je werk niet te doen. Als je maar duidelijk bent en consequent. Je moet gewoon zeggen, vanaf nu worden foutgeparkeerde auto’s bekeurd, dus de volgende keer krijgt u een bon. Dan is dat geen punt. Ik zie dat probleem echt niet.’ (interview wijkagent)

De mate waarin wijkagenten hier een spanningsveld zien, hangt sterk samen met hun opvatting over hun werk.<sup>50</sup> Zij die zich nadrukkelijk afzetten tegen het beeld van de wijkagent als ‘wijkzuster’ of die handhaving als het centrale onderdeel van hun werk zien, hebben hier minder problemen mee.

---

50 Zie verder hoofdstuk 13.

‘Men weet dat ik bij de politie werk. Ik ben geen sociaal werker, ook al lijkt het er soms wel op. (lacht) Ik heb eigenlijk nog nooit meegemaakt dat het uitschrijven van een bon echt leidde tot een verstoring van de relatie met iemand in de buurt.’ (interview wijkagent)

Toch lijken alle wijkagenten die persoonlijke contacten met bewoners belangrijk vinden met deze spanning te maken te krijgen. De mate waarin zij dit als probleem ervaren, loopt echter uiteen. De spanning kan ook ontstaan als collega's van de wijkagent handhavend of repressief zijn opgetreden tegen bewoners of winkeliers. In sommige gevallen voelen wijkagenten zich dan genoodzaakt het contact met de betrokken personen voorzichtig te herstellen om te voorkomen dat dit geheel verloren gaat.

In de loop van de maandag gaat de wijkagent tot drie keer toe langs bij een eigenaar van een shoarmazaak en een café in zijn wijk. Via deze man krijgt de wijkagent geregeld informatie over soms duistere zaken die zich in de wijk afspelen, onder meer in de horecabranche en binnen één van de etnische groeperingen. Het afgelopen weekend is een werknemer van deze horeca-eigenaar aangehouden door collega's van de wijkagent. De man is vervolgens vastgezet omdat hij meerdere onbetaalde bonnen open had staan. De wijkagent probeert de eigenaar te spreken, omdat hij wil vermijden dat deze denkt dat hij achter de aanhouding zit. Deze verdenking zou gemakkelijk kunnen ontstaan, omdat de wijkagent met de aangehouden man enkele dagen eerder een aanvaring heeft gehad.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de eis van persoonlijke bekendheid en nabijheid bij burgers voor wijkagenten uiteenlopende spanningen met zich mee kan brengen. Voor wijkagenten is het belangrijk hier een antwoord op te vinden. Dat gebeurt vaak door deels aan de eis van nabijheid te voldoen, maar tegelijk op andere punten afstand te houden. Sommige wijkagenten menen bijvoorbeeld dat de spanningen rond repressief optreden zijn te voorkomen door het tonen van 'openheid' en 'eerlijkheid'. Ook dit is een manier om nabijheid en afstand (onder meer in rol) te beklemtonen.

Per wijkagent verschilt hoe de verhouding tussen nabijheid en afstand eruitziet. Terwijl de een vindt dat een wijkagent pas na vele jaren voldoende basis, bekendheid, contacten en informatie heeft om goed te kunnen functioneren, houden anderen meer afstand. Deze laatsten menen bijvoorbeeld dat het belangrijk is dat een wijkagent niet te 'familiair' wordt en niet zijn professionele distantie verliest.

‘(...) Ik vind dat een wijkagent niet vijftien jaar in dezelfde wijk moet blijven zitten. Je wordt op den duur toch te familiair met de wijk. Dan kun je niet meer repressief zijn als het moet. Ik denk dat dat er onbewust toch heel geleidelijk insluipt en ik denk dat dat niet moet.’ (interview wijkagent)

## 7.6 Informatie over de buurt

Een belangrijk uitgangspunt bij het gebiedsgebonden werken is dat nabijheid en (persoonlijke) bekendheid bij burgers kunnen bijdragen aan betere informatiepositie bij de politie. Ook voor wijkagenten is dit een belangrijke reden waarom zij ‘kennen-en-gekend-worden’ zien als centraal onderdeel van hun werk. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de wijzen waarop wijkagenten aan informatie over hun wijk komen, de aard van deze informatie en de mate van gedetailleerdheid daarvan.

### Vergaren van informatie

Voor een belangrijk deel komen wijkagenten op een informele, soms naar het lijkt enigszins ongestructureerde manier aan informatie over hun wijk. Zeker wijkagenten die al lang in hun gebied werkzaam zijn en daar ook wonen, kennen veel bewoners. Zij zijn vaak goed op de hoogte van allerlei verhoudingen en gebeurtenissen, soms ook die welke zich in een ver verleden hebben voorgedaan. Een deel van die informatie hebben zij niet verkregen via hun werk, maar op andere manieren: via contacten in hun vrije tijdsbesteding, via gezins- of familieleden of door andere buurtcontacten. Voor een deel van de wijkagenten bestaat een belangrijke manier om informatie over hun wijk te krijgen uit het door hun wijk lopen of fietsen en daarbij gesprekjes aanknopen met bewoners of winkeliers. Deze gesprekjes hoeven in eerste instantie niet direct betrekking te hebben op ‘politieonderwerpen’. De mate waarin wijkagenten uit deze contacten informatie krijgen, is mede afhankelijk van de mate waarin zij mensen persoonlijk kennen, hun taal spreken en hun vertrouwen genieten. Sommige wijkagenten hebben zo hun ‘vaste adresjes’, waar zij met enige regelmaat op bezoek gaan, een praatje maken en ‘een bakkie doen’. Via deze mensen krijgen zij een stroom van informatie, die voor het grootste deel nauwelijks relevant lijkt voor de politie, maar soms wel belangrijke elementen be-

vat. Een enkele keer lijken deze ‘vaste adresjes’ juist voor de wijkagent de ogen en oren in de omgeving goed open te houden en saillante informatie op te potten om deze te vertellen als de wijkagent weer eens bij hen langs komt.

‘Pas als je veel contacten hebt met bewoners, krijg je de beschikking over allerlei informatie. Wil je dat voor elkaar krijgen, dan moet je toch hun taal spreken. En je moet redelijk bekend zijn. Je moet met de juiste mensen gaan praten. Ik heb mijn mensen in de wijk waar ik zo eens regelmatig mee praat. Die moet je vaak ook laten praten. Dan leer je wat er in de wijk speelt. Daar hoeft je niet altijd te komen om echt over problemen te praten. Soms is het niet meer dan een praatje pot. Je moet ze gewoon laten praten. Het zijn voor een deel vaste adresjes, waar ik eens koffie drink.’ (interview wijkagent)

‘Het belangrijkste komt toch neer op een praatje pot. Je moet gewoon eens ergens binnenlopen en een gesprek beginnen. Op het (naam bedrijventerein) zitten verschillende zaken en daar zit bijvoorbeeld een reisbureau. Nou goed, dan stap ik daar op een dag gewoon binnen en stel mij voor. (...) Als je eenmaal een praatje hebt, komen die mensen vanzelf met verhalen waar je in de toekomst misschien nog wel eens wat mee kunt. Zo kwamen deze mensen met een verslaafde die constant langsliep. Later hebben wij deze persoon kunnen koppelen aan een aantal inbraken en op die manier komt die informatie toch weer van pas. Maar je moet daar als buurtagent wel heel actief achteraan. Ik probeer als buurtagent dan ook iedere dag weer contacten of nieuwe contacten te leggen.’ (interview wijkagent)

Een deel van deze contacten lijkt tamelijk toevallig te ontstaan. Tot op zekere hoogte is dat ook zo. Een wijkagent loopt één keer per week over de markt en wie hij daar spreekt, is gedeeltelijk toevallig. Soms zit achter deze schijnbaar toevallige contacten echter een patroon. Zo gaat een wijkagent op een middag langs bij een eigenaar van een shoarmazaak, loopt hij het gebouw van een Turkse culturele vereniging binnen, rijdt hij achter twee Marokkaanse jongemannen aan om vervolgens op een parkeerterrein een praatje met hen te maken. Telkens lijkt het alsof hij toevallig langskomt. In feite hoopt hij met deze bezoeken en gesprekken meer te weten te komen over een belangrijke zaak waar de politie zich op dat moment mee bezighoudt. Hij wil bovendien weten in hoeverre deze zaak plaatselijk onrust veroorzaakt onder bepaalde bevolkingsgroepen en of dat tot conflicten zou kunnen leiden. Om een vergelijkba-

re reden gaat deze wijkagent aan het begin van elke horecadienst op vrijdag- en zaterdagavond, als het nog rustig is in het uitgaansgebied, op bezoek bij enkele cafés om een praatje te maken (maar tegelijk om informatie op te doen en om zijn aanwezigheid te laten merken).

Eén wijkagent maakt soms gebruik van bluf en verrassingsmethoden om aan informatie te komen. Zo zegt hij in een café opeens tegen de kroegbaas dat hij wel benieuwd is te zien hoe de keuken van het café er (na een kleine verbouwing) nu bijligt. Tegelijk staat hij op en loopt al de kant van de keuken uit. Voordat iemand wat kan zeggen, staat hij al bijna op de drempel van de keuken, terwijl hij nog even vraagt: 'Dat is wel goed, hé?' In het betreffende café had hij in een dergelijke situatie eens gezien dat er in de keuken cocaïne op het aanrecht lag.

Ook op andere manieren komen wijkagenten aan informatie over hun buurt en de bewoners, bijvoorbeeld door het bijwonen van het overleg van een wijkraad of een bewonersplatform. Ook via deelname aan uiteenlopende overleggen met partners krijgen zij veel informatie, vooral over individuen en gezinnen in de wijk waar problemen spelen.

'Er zijn twee netwerken in de wijk. (...) Daar zitten vooral de sociaal-maatschappelijke instanties in, zoals ook het CAD. Ik probeer altijd wel bij beide overleggen aanwezig te zijn, het is voor mij belangrijk. Je krijgt op die manier veel informatie. Er zijn bovendien zo korte lijnen.' (interview wijkagent)

Overigens, niet altijd levert overleg met partners de gewenste informatie op. Ondanks de vele samenwerking en netwerkvorming die er inmiddels op lokaal niveau is, bestaat er soms nog steeds weerstand bij partners tegen informatieverstrekking aan de politie. Wantrouwen en pogingen het eigen domein te verdedigen, kunnen dat belemmeren (Terpstra en Kouwenhoven, 2004).

'Nee, dat is echt een probleem. Wanneer je het bijvoorbeeld hebt over de jongerenwerker, is de informatie-uitwisseling heel beperkt. Ik zou het graag anders zien, maar dat loopt niet goed. Je hebt bijvoorbeeld wel een casuoverleg waarin onder andere jongerenwerkers zitten. Maar dat is een overleg dat op districtsniveau plaatsvindt, waardoor je daar dan met 25 wijkagenten zou moeten zitten. Dat is dus onmogelijk, maar daardoor is de informatie-uitwisseling wel een probleem.' (interview wijkagent)

Ook collega's vormen een belangrijke informatiebron. Vooral op de kleine bureaus waar hechte relaties bestaan tussen collega's, wordt, tijdens de lunch en de koffiepauzes veel informatie uitgewisseld, onder meer naar aanleiding van voorvallen op straat. Alle wijkagenten beschouwen ook de politie-informatiesystemen als belangrijke informatiebronnen. De meeste wijkagenten beginnen hun dienst door eerst de rapporten, meldingen en mutaties door te nemen die hun collega's de periode daarvoor hebben gemaakt. Vaak zijn zij hier minstens een uur (soms nog aanzienlijk langer) per dag mee kwijt. Ook bij specifieke gebeurtenissen raadplegen zij deze informatie. Wordt een wijkagent bijvoorbeeld gebeld door een bewoner met klachten over overlast, dan kijkt hij tijdens of na het gesprek of er over het genoemde adres al vaker meldingen zijn gedaan. Een wijkagent die op bezoek moet bij een adres dat hem zo snel niets zegt, kijkt ook even in het systeem of er informatie over is.

Opvallend is dat van specifiek daartoe ontwikkelde methoden van informatieverzameling en -analyse weinig gebruik wordt gemaakt. Te denken valt bijvoorbeeld aan het opstellen van een wijkscan of methoden voor het analyseren van jeugdgroepen. Er zijn wijkagenten die (weleens) dergelijke instrumenten gebruiken, maar het vertrouwen en geloof dat die voor hen zinnige informatie opleveren, is beperkt. Eerder heerst hierover bij wijkagenten enig cynisme. Men ziet het als verplichting waaraan men moet voldoen, maar die aan het eigenlijke werk weinig toevoegt.<sup>51</sup>

Tussen wijkagenten bestaan aanzienlijke verschillen in methoden die zij hanteren voor het verkrijgen van informatie over hun wijk. Terwijl sommige wijkagenten veel tijd en energie steken in het zelf, direct verkrijgen van informatie van burgers en winkeliers, beschouwen anderen juist de politie-informatiesystemen als hun belangrijkste bron van informatie.

'De dagrapporten zijn daarbij heel belangrijk. Uit die dagrapporten kun je heel belangrijke informatie halen. Die dagrapporten zijn echt een heel belangrijke bron en daardoor kun je goed overzien wat er die dagen is gebeurd. Het zijn uitdraaien van alle meldingen die uit mijn gebied komen.'  
(interview wijkagent)

---

51 Zie §12.1.

Hoe groter de afstand tussen wijkagent en burgers en hoe minder tijd hij in de wijk doorbrengt, des te meer lijkt hij te steunen op informatie afkomstig van partners of uit politie-informatiesystemen.

### *Aard van de informatie: constructie van interpretatie en morele orde*

Het produceren, herproduceren en gebruiken van kennis en informatie zijn cruciale onderdelen van politiewerk. Dit geldt ook voor het gebiedsgebonden politiewerk. Bij kennis en informatie moet niet alleen worden gedacht aan gesystematiseerde, 'objectieve' informatie uit politiesystemen, ingebed in en afhankelijk van vastliggende formats en categorieën. Zoals in het voorgaande bleek, maken wijkagenten daar in hun werk ook gebruik van. Bovendien worden zij aan de hand daarvan ter verantwoording geroepen over het werk dat zij hebben gedaan.

De in de loop van het werk ontwikkelde, vaak praktische en contextueel afhankelijke kennis en informatie zijn echter vaak veel belangrijker. Tegelijk vallen deze kennis en informatie voor buitenstaanders minder op. Het gaat hier om de beelden, interpretaties, betekenissen en zingeving die door politiemensen (i.c. wijkagenten) worden geconstrueerd in de loop van hun werk, in contacten met burgers, op straat en in relaties met collega's. Na verloop van tijd krijgen deze beelden en interpretaties een meer geobjectiveerd karakter en wordt hun oorsprong als sociale constructie naar de achtergrond gedrongen en 'vergeten' (vgl. Berger en Luckmann, 1966).

Deze geconstrueerde 'politiekennis' is geen neutrale weergave of interpretatie van een 'feitelijke werkelijkheid daarbuiten', maar heeft een uitgesproken moreel karakter. Het is praktische kennis, ingegeven door concrete ervaringen van politiemensen met burgers en gevaren op straat. Deze kennis is er tegelijk op gericht risico's, gevaren, maar simpelweg ook belastende omstandigheden die politiemensen in hun werk tegen kunnen komen, te onderkennen en te duiden (Waddington, 1999). Met andere woorden, deze praktische kennis biedt interpretatieschema's aan uitvoerende politiemensen die voor de praktijk van alledag van grote betekenis zijn. Tegelijk sluit deze notie aan bij de opvatting van veel uitvoerende politiemensen dat, hoe belangrijk formele opleidingen en cursussen ook mogen zijn, het 'echte politiewerk' toch voor een belangrijk deel in de praktijk, van ervaren collega's en op straat moet worden geleerd (zie o.a. Reiner, 2000; Rubinstein, 1973; Reuss-Ianni, 1983).

Het onderscheid tussen respectabele en niet-respectabele personen, loca-

ties en gedragspatronen vormt in deze praktische politiekennis een telkens terugkerend element. Veel van deze politiekennis is geconstrueerd rond de tegenstelling tussen 'nette en oplettende burgers' en die personen en families die extra aandacht van de politie vereisen (de 'ratjes', 'asocialen' en 'echte criminelen' zoals ze wel omschreven worden), oftewel de *police property* (Reiner, 2000). De samenleving valt volgens dit beeld uiteen in twee delen. Enerzijds is er een groot deel van de bevolking waar de politie weinig mee te maken heeft en waar politiemensen vaak niet veel over weten. Anderzijds is er een klein bevolkingssegment dat voor problemen zorgt en waarover politiemensen veel informatie willen hebben.

'Wij zeggen hier op het bureau weleens: "Als die honderd gezinnen uit ons dorp zouden vertrekken, dan zouden wij het bureau wel ongeveer kunnen sluiten." Dan zou het hier een stuk rustiger zijn.'

Het gaat niet alleen om het onderkennen van mogelijke aandachtspunten waarop de politie zich moet richten, maar ook om de vraag welke risico's politieoptreden met zich mee kan brengen. Daarom is het ook belangrijk dat deze politiekennis voor een groot deel parate kennis is. Niet altijd kan de wijkagent op zijn gemak op het bureau eerst de politiesystemen raadplegen om te kijken of er meer bekend is over een bepaalde persoon of een specifiek adres.

Een nieuwe eigenaar van een café vertelt aan de wijkagent dat hij sinds kort bezoek krijgt in zijn café van een groepje hem onbekende mannen. Hij beschrijft hoe zij eruit zien en zich gedragen. Hij vermoedt dat twee van hen lijfwachten zijn. Op basis van de beschrijving denkt de wijkagent te weten om wie het vermoedelijk gaat. Hij waarschuwt de kroegbaas, zonder hem precies te vertellen welke gevaren hij in zijn gedachten heeft: 'Dan zou ik maar uitkijken.' Later vertelt hij dat hij bang is dat een bepaalde groep die actief is in de drugshandel en soms geweld niet schuwt, de omgeving van het café claimt voor de straathandel, nadat zij die onder de vorige café-eigenaar was kwijtgeraakt.

Het voorgaande betekent ook dat het optreden van de politie (i.c. de wijkagent) mede bepaald wordt door het deels morele beeld dat van de betreffende personen of locaties bestaat bij de betrokken politiemensen (Smith, Novak en Lowenkamp, 2005).



Bij de constructie van kennis over de wijk, de bewoners en de verschillende locaties daarbinnen maken wijkagenten gebruik van typificaties (Berger en Luckmann, 1966). Deze geven aan in welk type situatie welk type gedrag en welk type problemen zijn te verwachten. Deze typificaties hebben vaak een open karakter. Geconfronteerd met situaties die onbekend zijn, probeert de wijkagent met behulp van de kennis en typificaties waarover hij beschikt, te komen tot een interpretatie en oordeel over het morele karakter van de situatie, de eventuele gevaren en een besluit over zijn optreden. Uiteenlopende elementen of kenmerken kunnen in deze typificaties zijn opgenomen en relevant zijn voor de interpretatie en beoordeling van een situatie (en daarmee voor het optreden). Tegelijk worden deze typificaties gebruikt als ‘verklaring’ waarom zich bij bepaalde personen, families of situaties problemen voordoen. Welke concrete typificaties worden gehanteerd, verschilt per locatie, maar vaak verwijzen deze naar een verdeling van reputaties en gevaar.

Eén van de wijkagenten hanteert, evenals zijn collega’s op het plattelandsbureau waar hij werkt, twee indicaties voor mogelijke problemen. Ten eerste zouden die vooral optreden bij het ruwe ‘grensvolk’ dat woont in of afkomstig is uit twee wat afgelegen dorpjes tegen de grens. Ook nakomelingen van het ‘veenvolk’ dat in het verleden uit Drenthe naar deze streek is getrokken vanwege de werkgelegenheid zouden voor veel problemen zorgen, zoals overlast, diefstal, drankmisbruik en geweld. Deze indicatoren werken ook andersom. Zodra bekend is dat een gezin uit Drenthe binnen de gemeente komt wonen, wordt er al rekening mee gehouden dat zich problemen zullen voordoen.

De straatkennis, praktische ervaring en typificaties maken het de wijkagent mogelijk situaties te herkennen en te duiden die de naïeve (dat wil zeggen: niet in deze politiekennis ingewijde) waarnemer niet ziet of niet (direct) als zodanig definieert. Dergelijke situaties kunnen zich soms snel na elkaar voordoen, waarbij de wijkagent (samen met zijn collega’s) weet hoe te handelen. Vergissingen zijn daarbij overigens ook mogelijk.

Het loopt inmiddels tegen 12 uur ’s nachts. De wijkagent loopt samen met een jongere collega op de Bolwerksingel. Een jonge, blonde, weinig opvallende vrouw loopt aan de overzijde van de straat voorbij. Mij valt aan de vrouw niets op. Beide politiemensen ‘herkennen’ deze ook voor hen onbekende vrouw als ‘prostituee’. Mijn gebrek aan straatkennis maakt dat ik niet

begrijp hoe zij hiertoe komen. Zij komen tot deze interpretatie op grond van de reputatie van deze straat, het tijdstip waarop deze vrouw hier alleen loopt en een blijkbaar moeilijk te omschrijven indruk die zij op hen maakt. Even later lopen wij het metrostation binnen. Wij gaan een klein stukje met de metro tot het volgende station. Vlak voordat de deuren dichtklappen, springen nog twee mannen van rond de dertig jaar in de metro. Het is duidelijk dat zij ervan opkijken dat er twee politiemensen in de metro staan. Wat betreft uiterlijk (in combinatie met locatie en tijdstip) voldoen zij volgens de twee politiemensen aan het beeld dat zij hebben van een 'junk'. Volgens hun parate politiekennis reizen 'junks' (zeker om deze tijd) vaak zwart met het openbaar vervoer. Daarom besluit de wijkagent het vervoersbewijs van de twee te controleren. Beiden blijken over een abonnement te beschikken (met pasfoto erop). Later spreekt de wijkagent zijn verbazing erover uit hoe junks 'tegenwoordig' aan een abonnement voor de metro komen. Daarna weer de straat op, nu op de hoek van de Hoofdsingel en Bolwerksingel. Inmiddels loopt het tegen één uur 's nachts. In de verte bij een snackbar hangt een groepje jongemannen tegen de pui. De wijkagent en zijn collega interpreteren het gedrag van de groep, opnieuw tegen de achtergrond van de locatie, het tijdstip, hun uiterlijk en de wijze van samentochting als een drugstransactie. Pogingen ongemerkt te naderen mislukken, want al snel worden zij opgemerkt. De groep verdwijnt om de hoek van de straat. Het vermoeden was echter juist: een passerende automobilist draait zijn raampje open en zegt tegen een van de twee politiemensen: 'Je moet eens bij het linkerachterwiel van die witte bestelauto kijken.' Even later vinden de twee politiemensen daar een sigarettendoosje met bolletjes cocaïne. Dit is voor de leden van het daar op dat moment nog steeds rondhangende groepje direct reden om weg te gaan. Onder de kreet 'Bingo!' stappen zij in twee auto's die daar geparkeerd staan. De kentekens worden genoteerd. (veldwerkaantekeningen)

Al naar gelang de gehanteerde typificatie kunnen op het eerste gezicht vergelijkbare situaties door wijkagenten op verschillende manieren worden aangepakt. In het ene geval besluit men tot 'praten', 'sussen' en het een beroep doen op de 'redelijkheid' van de burgers. In een ander geval hanteert men direct een strenge toon en gaat men over tot bekeuren of aanhouding (vgl. Cicourel, 1968).

Tijdens de horecadienst op vrijdagavond doen zich twee keer vechtpartijen voor tussen groepjes jongens. In beide gevallen wordt er stevig geslagen

en geschopt. Zelfs de aanleiding is vergelijkbaar, namelijk een meisje. In beide gevallen is de politie er snel bij, waaronder de wijkagent. In beide gevallen zijn de meeste betrokken jongens onbekenden voor de wijkagent en zijn collega's ter plekke, telkens met uitzondering van één jongen. De wijze waarop deze wordt getypeerd, bepaalt vervolgens hoe de politie optreedt bij de vechtpartij. In het ene geval wordt gezegd dat het gaat om een 'toevallige vechtpartij' tussen 'toch heel gewone, nette jongens (...) waar eigenlijk niks mis mee is'. De vechters worden uit elkaar gehaald, gesust en tussen hen komt een eerste bemiddeling op gang. De jongeman die bij deze vechtpartij aangifte wil doen, wordt gekalmeerd en krijgt als advies daar nog eens een nachtje over na te denken: 'Je kunt het morgen ook nog doen, het is toch je vriend.' Bij de andere vechtpartij blijkt de enige bekende persoon lid te zijn van een beruchte familie. Hier wordt onmiddellijk veel harder opgetreden. Naar één van de vechters die meteen verdwenen is, wordt de rest van de nacht uitgekeken in de hoop dat hij kan worden aangehouden.

Typificaties worden niet alleen gebruikt om concrete situaties die zich voordoen te duiden, hun morele karakter te bepalen en het potentiële gevaar te onderkennen, maar tegelijk ook om de 'sociale en morele kaart' van de wijk, die de wijkagent voor een belangrijk deel in zijn hoofd heeft, verder uit te werken, aan te vullen en soms bij te stellen. Vooral wijkagenten die goed op de hoogte zijn van hun wijk zijn voortdurend bezig personen die zij in eerste instantie niet kennen toch ergens te 'plaatsen': waar woont men, zijn dat woningen met een slechte reputatie, van wie is men familie, is het van de goede of de beruchte tak? Daarbij kunnen zij ook gebruikmaken van de schijnbaar meer geobjectiveerde kennis uit politiestystemen die ingepast wordt in de interpretatieschema's van de wijkagent om te bepalen met wat voor situatie of persoon men te doen heeft.

De wijkagent krijgt een melding van een buurtbewoner dat er zich in een schuur in het bos vreemd volk zou bevinden. Hij besluit er die dag eens langs te rijden als hij toch in de buurt is. Bij de schuur blijken twee oude, grote Amerikaanse personenauto's te staan. Er klinkt muziek uit de schuur. Er is dus vermoedelijk volk binnen. Het is niet te zien hoeveel mensen er binnen zijn, omdat er geen ramen in de schuur zitten. De wijkagent belt eerst met het bureau om op basis van de kentekens van de geparkeerde auto's te achterhalen van wie die zijn. Op basis van de adressen die hij nu opkrijgt, begint hij al een vermoeden te krijgen: 'Het is vermoedelijk jong

volk van bij het kanaal, boerenjongens, maar verder vrij onschuldig.' Vervolgens klopt hij aan bij de deur van de schuur en opent de deur. Binnen zitten drie jongemannen op een oud bankstel. Er is luide muziek. Gitaren, drumstel en vele kratten bier staan in de hoek. Dit is één van de vele jeugdhonken, annex bierschuren, die jongeren in deze streek zelf onderhouden. De jongens vertellen dat zij een deel van de schuur van een boswachter hebben gehuurd. Er is voor de wijkagent hier verder weinig te doen. Hij waarschuwt alleen dat ze zo niet moeten gaan rijden, gezien hun drankgebruik.

De kennis, interpretaties en typificaties zijn niet alleen individueel bezit, maar worden ook gedeeld met collega's. Ook de constructie van die kennis en interpretaties is een gedeeld en wederkerig proces. Vooral op de kleinere bureaus waar een hecht team bestaat, wordt tijdens het gezamenlijk koffiedrinken en lunchen vaak voortdurend gepraat over de ervaringen die collega's, voor een belangrijk deel op straat, hebben opgedaan. Het gaat daarbij niet alleen om uitwisseling van feiten. Veel belangrijker, zo lijkt het, is het om aan de hand van concrete gebeurtenissen te komen tot adequate interpretaties van problemen, personen en situaties waarmee de politie te maken krijgt. Vaak gebeurt dat aan de hand van telkens terugkerende verhalen en anekdotes, die worden aangevuld met weer nieuwe ervaringen over dezelfde personen of locaties. Deels gaan de gesprekken over schijnbaar onbelangrijke zaken. *Human interest*, sterke verhalen, komische gebeurtenissen op straat of meligheid lijken soms te bepalen waar deze gesprekken over gaan. Ondertussen echter wordt zo al pratende een gemeenschappelijk geheel van kennis, interpretaties en een morele orde gecreëerd. Jonge collega's en nieuwkomers krijgen tijdens deze kantinegesprekken informatie over de omgeving waarin het bureau opereert, zij leren spelenderwijs hoe ze problemen moeten duiden en aanpakken (en soms ook eenvoudigweg negeren): voor welke personen moet je uitkijken, welke mensen kun je vertrouwen en hoe moet je reageren op bepaalde opmerkingen van burgers?

Sommige wijkagenten spelen in deze informatie-uitwisseling en het opbouwen van een gemeenschappelijk fonds aan morele regels, interpretaties en strategieën een cruciale rol. Juist zij beschikken vaak over gedetailleerde informatie over hun wijk, zeker als het gaat om wijkagenten die al lang in dit gebied werken, daar ook wonen en er oorspronkelijk vandaan komen.

De voorgaande beschrijving en interpretatie sluiten aan bij de analyse van Waddington (1999) over de 'kantinecultuur' bij politieorganisaties. Ook hij

constateert dat het voortdurend doorpraten van gebeurtenissen en ervaringen een poging is een uitdrukking te vinden voor en betekenis te verlenen aan de 'inherent problematische beroepservaring' van veel politiewerk. Het maakt ook duidelijk dat de eerdere constatering in hoofdstuk 4 dat wijkagenten soms een aanzienlijk deel van hun werktijd besteden aan het samen met collega's lunchen en koffiedrinken niet alleen maar als 'verspilling van tijd' mag worden gezien. Dit vervult vaak een cruciale functie in het opbouwen van een gemeenschappelijke kennis, een interpretatieve orde en een moreel kader op de werkvloer van de politieorganisatie. Juist daaraan leveren wijkagenten, vooral op de kleinere bureaus, vaak een belangrijke bijdrage.

### *Gedetailleerdheid van informatie*

De in het voorgaande beschreven aard van de informatie waarop het gebiedsgebonden politiewerk in belangrijke mate steunt, maakt het lastig een uitspraak te doen over de kwaliteit daarvan. Het gaat bij die informatie namelijk niet zozeer om feitenkennis, maar om een combinatie van feiten, interpretaties en morele kaders die bovendien een sterk veranderlijk karakter heeft. De waarde ervan ligt voor de betrokkenen vooral in de aangrijpingspunten die de informatie biedt voor de handelingspraktijk.

Duidelijk is dat er grote verschillen bestaan tussen wijkagenten in hun eisen en ambities ten aanzien van de informatie over hun buurt. Aan de ene kant zijn er wijkagenten die ten aanzien van het 'kennen-en-gekend-worden' lage eisen stellen. Zij zijn bijvoorbeeld vooral georiënteerd op informatie afkomstig van collega's en partners, en uit politie-informatiesystemen. Hun informatie beperkt zich hoofdzakelijk tot bewoners die regelmatig voor problemen zorgen en daarom contact hebben met de politie. Voor de rest volstaan zij met hier en daar een contactpersoon uit de bevolking, bijvoorbeeld leden van een wijkraad.

Daartegenover staan wijkagenten die veel hogere eisen stellen aan de informatie over hun wijk. Zij eisen van zichzelf dat zij in staat zijn signalen van mogelijk ernstige risico's in een vroeg stadium te onderkennen. Bovendien willen zij hun aandacht niet beperken tot probleemgroepen of criminaliteitsvraagstukken. Dit brengt met zich mee dat zij gedetailleerde informatie willen hebben over een breed terrein.

‘Het gaat erom dat je weet wie wie is: wie is familie van wie, hoe werkt het in de wijk, wie heeft welke bijnamen...’ (interview wijkagent)

‘Ik denk dat dat het doel is van het gebiedsgebonden politiewerk. Wat onlangs de Amsterdamse politiechef zei, dat het belangrijk is als politie om te weten dat een Marokkaanse jongere zich aan het radicaliseren is, dat je signalen daarvan oppikt. Trekt hij opeens andere kleren aan, laat hij zijn baard staan, gaat hij om met andere mensen, naar een andere moskee? Dat kun je allemaal alleen weten als je (...) tot over je oren in de wijk zit.’ (interview wijkagent)

‘Het gaat erom dat je alles weet wat er in je gebied speelt. En dan niet alleen die dingen die strafrechtelijk interessant zijn, de dingen die politioeneel van belang zijn. Het gaat ook om de sociale problemen in de wijk. Je moet weten wat er allemaal speelt. En je moet bewoners ook kennen.’ (interview wijkagent)

Een deel van deze wijkagenten beschikt over een soms verbluffende hoeveelheid gedetailleerde informatie over personen, familieverbanden, problemen (soms ook achter de voordeur), sociale verhoudingen en onderlinge gevoeligheden in hun wijk. In het voorgaande zijn daar vele voorbeelden van gegeven. Tegelijk moet worden geconstateerd dat een deel van deze wijkagenten er niet toe komt te voldoen aan de eigen hoge eisen en ambities. Onder meer een gebrek aan tijd, een te grote omvang van het werkgebied en het feit dat zij slechts voor een deel van hun tijd wijkagent zijn, worden aangevoerd als redenen waarom zij minder mensen kennen en minder informatie hebben over hun wijk dan zij zelf wenselijk of noodzakelijk vinden.

Een deel van deze wijkagenten beperkt zich grotendeels tot de informatie die betrekking heeft op de problemen en probleemgevallen in de wijk. De ‘gewone’ burgers in hun wijk kennen zij, een enkele uitzondering daargelaten, niet of nauwelijks.

‘Het liefst zou ik in iedere straat minstens één iemand hebben met wie ik contact heb. Maar dat heb ik niet. Daarvoor ben ik te weinig in de wijk. Dat gebeurt toch te weinig. Ik heb vooral contacten in de wat moeilijker stukken van de buurt, anders ken ik veel minder mensen.’ (interview wijkagent)

Ook al beschikken wijkagenten soms over veel en gedetailleerde informatie,

tegelijk lijkt de basis van deze informatie soms beperkt te zijn. Telkens terugkerende voorbeelden van voorvallen en gebeurtenissen nemen in de beeldvorming over problemen en in de gesprekken tussen collega's tijdens de koffiepauze en de lunch een belangrijke plaats in. Aan op zich kleine gebeurtenissen en min of meer terloopse informatie worden soms verreikende interpretaties verbonden.

Alvorens op basis hiervan te concluderen dat daarmee de informatie van wijkagenten flinterdun is of tekortschiet, is het belangrijk deze in de context te bezien. Wijkagenten beoordelen hun informatie niet alleen op de vraag of deze feitelijk juist is. Minstens zo belangrijk is in hoeverre deze aanknopingspunten biedt voor het praktisch handelen. Zonder dat wijkagenten (en hun collega's) zich dat zo realiseren, geven zij vaak aan zogenaamde fouten van de tweede soort de voorkeur boven fouten van de eerste soort. Met andere woorden: zij hebben liever dat zij zijn uitgegaan van de hypothese dat een bepaald risico bestaat (terwijl dat later niet het geval blijkt te zijn), dan dat zij in een situatie komen waarin zij een risico hebben genegeerd dat achteraf wel bleek te bestaan. Dat de empirische basis van dat veronderstelde risico wellicht gering is, doet er in dat perspectief blijkbaar weinig toe.<sup>52</sup> Met verschillende voorbeelden kan dit patroon worden verduidelijkt.

Een fietser van het wijkteam komt met informatie terug dat er bij een school in het gebied van de wijkagent een vechtpartij is geweest tussen twee groepen leerlingen. De ene groep bestaat uit Turkse, de andere uit Surinaamse leerlingen. Navraag op de school leert dat er de dag daarvoor ook al problemen zijn geweest tussen deze twee groepen – problemen die begonnen zijn bij een les. Op het wijkteam neemt men dit verhaal zeer serieus. Iemand roept zelfs: 'Wij moeten hier geen Engelse rassenrellen hebben.' Onduidelijk is of men nu echt gewelddadige conflicten verwacht tussen leden van de twee betrokken etnische groeperingen of dat men hier vooral op 'safe speelt'. Hoe dan ook, men lijkt het zekere voor het onzekere te kiezen en besluit onmiddellijk dat er twee koppels van het wijkteam bij het uitgaan van de school buiten aanwezig moeten zijn. Ook een paar stadswachten krijgt de instructie rond die tijd in de buurt van de school rond te lopen. Later die middag (als de school allang uit is) komt een leer-

---

<sup>52</sup> Uiteraard roept deze logica wel zijn eigen probleem op (zoals overdreven maatregelen van bescherming, uitsluiting of etikettering), waar die achteraf bekeken mogelijk niet noodzakelijk waren.

kracht met een jongen die de aanleiding was voor de vechtpartij op het bureau voor een gesprek met een jeugdagent. Het lijkt allemaal met een sisser af te lopen.

Bij de briefing van het wijkteam komt informatie naar voren afkomstig van een basisschool. Een wijkagent vertelt dat er op de school zorgen bestaan over het gedrag van een negenjarige leerling die schijnt te 'radicaliseren'. Hij zou hebben gezegd dat hij lid is van 'Al Qaïda'. Ook al mompelt iemand nog iets over 'de bende van de Zwarte Hand',<sup>53</sup> toch wordt ook hier deze informatie serieus genomen. Misschien is deze informatie feitelijk wel onjuist (en die kans lijkt groot, zo meent men), maar het risico van negeren is te groot. Minstens zou eens informatie moeten worden ingewonnen over het gezin: 'Misschien doet hij wel een oudere radicaliserende broer na', zo wordt geopperd.

In beide voorbeelden blijkt later dat de gevreesde problemen niet optraden. Dit wordt niet beschouwd als teken dat de eerdere verhalen onjuist waren of dat men zich heeft vergist. Integendeel: eerder is men van mening dat men alert heeft gereageerd.

## 7.7 Slot

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat er tussen wijkagenten grote verschillen bestaan in de invulling die zij geven aan het uitgangspunt dat het gebiedsgebonden politiewerk op korte afstand van burgers en wijk moet opereren. Voor sommige wijkagenten geldt dat die afstand klein is. Zij beschikken over een uitgebreide kennis over personen, situaties en ontwikkelingen in hun werkgebied. Zij kennen vele bewoners persoonlijk. Vele bewoners kennen hen ook. Er zijn echter ook wijkagenten die meer afstand houden tot de wijk en zich alleen richten op die groepen of situaties die voor problemen zorgen. Deze laatste wijkagenten steunen ook meer op informatie van partners, collega's of politie-informatiesystemen.

Verondersteld kan worden dat vooral de sociale omgeving waarbinnen de wijkagent werkt hier een beslissende factor is. Uitgaande van deze hypothese

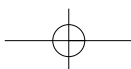
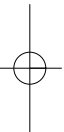
---

53 Gerefereerd wordt hierbij aan de jeugdboeken van C. van Abkoude over *Pietje Bell*.



zou kunnen worden verwacht dat bij een lagere graad van urbanisatie en bij een hechtere lokale gemeenschap de wijkagent bij burgers persoonlijk beter bekend is en dat deze meer en directere informatie heeft over bewoners en problemen in zijn wijk. Dit zou betekenen dat 'kennen-en-gekend-worden' in kleine dorpen op het platteland eerder gerealiseerd wordt dan in de grootste wijk.

Hoewel deze factoren een rol spelen, geven zij niet de doorslag. Ook de omvang van de wijk, de hoeveelheid tijd die de wijkagent voor zijn functie ter beschikking heeft en de omvang en ernst van de problemen die zich in de wijk voordoen, spelen hier een rol. Minstens zo belangrijk zijn nog de opvattingen die de wijkagent heeft over zijn werk en de daaruit voortvloeiende werkstijl. Dit verklaart ook waarom in vergelijkbare omstandigheden (zelfde regio, zelfde regiobeleid, zelfde urbanisatiegraad, vergelijkbare organisatie van het bureau of wijkteam, vergelijkbare omvang van de wijk) toch grote verschillen bestaan in de elementen die in dit hoofdstuk centraal stonden. Hierop wordt in latere hoofdstukken teruggekomen.



## Problemen en probleemoriëntaties in het gebiedsgebonden politiewerk

Eén van de veronderstellingen achter het gebiedsgebonden politiewerk is, dat wijkagenten zich in hun werk zouden moeten richten op een breed scala van problemen die zich voordoen in hun wijk (zie hoofdstuk 1). Het zou in het gebiedsgebonden politiewerk niet alleen moeten gaan om criminaliteit, maar ook om overlast en tal van andere veiligheidsproblemen die zich in de buurt voordoen. De aandacht zou zich bovendien niet moeten beperken tot ‘objectieve’ of ‘feite-lijke’ problemen, maar zich ook moeten richten op de onveiligheidsgevoelens van burgers, hun angsten voor criminaliteit en de zorgen die zij zich maken over uiteenlopende bedreigingen in de publieke ruimte of in hun directe leefomgeving.

De noodzaak van een brede probleemoriëntatie hangt nauw samen met enkele andere uitgangspunten in het gebiedsgebonden politiewerk. De wens van een sterke gerichtheid op de wensen en behoeften van burgers, de nadruk op niet alleen een reactieve, maar ook preventieve aanpak en de gedachte dat de politie op buurt- en wijkniveau moet samenwerken met partners en burgers dragen ertoe bij dat de politie een bredere focus moet ontwikkelen op problemen die er in de wijk spelen.

Eerder (§1.4) werd geconstateerd dat het gebiedsgebonden politiewerk in veel landen, waaronder Nederland, de laatste decennia een proces van institutionalisering heeft doorgemaakt. Van een onderdeel van de politie dat, enigszins aan de zijlijn werd ontwikkeld door enkele enthousiaste pioniers, vaak in tijdelijke pilots en experimenten, is het nu een algemeen aanvaard onderdeel (en volgens sommigen ‘paradigma’) geworden van de politie (Brogden en Nijhar, 2005). Tegelijk, zo werd eerder geconstateerd, lijkt het gebiedsgebonden politiewerk echter ook enigszins onder druk te staan. Juist de (vermeende) brede probleemoriëntatie van het gebiedsgebonden politiewerk speelt daarbij een belangrijke rol. Het werk van wijkagenten wordt regelmatig bekritiseerd omdat zij zich te veel zouden bezighouden met problemen die niet zouden behoren tot het ‘eigenlijke’ of ‘echte’ politiewerk. Vanuit de gedachte dat de politie zich meer zou moeten concentreren op haar kerntaken (Van der Vijver, Meershoek en Slobbe, 2001; Van der Torre, 2007) worden juist bij het

brede karakter van het gebiedsgebonden politiewerk vraagtekens geplaatst. Daarbij wordt vaak een beeld gecreëerd van wijkagenten die onvoldoende zouden optreden of handhaven als dat nodig is. Te veel zouden wijkagenten volgens dat beeld bezig zijn met hulpverlening. Als vertegenwoordiger van de politie zouden zij te veel ondergaan in vrijblijvende sociale contacten met buurtbewoners. Met één, overigens veelzeggend, voorbeeld van deze beeldvorming en kritiek wordt hier volstaan.

In een interview in het Jaarboek van de School voor Politie Leiderschap, verschenen in mei 2007, liet de toenmalige burgemeester van Leeuwarden Geert Dales weten zich ernstige zorgen te maken over het feit dat de politie te gemakkelijk werkzaamheden op zich neemt die niet tot haar kerntaken behoren. De politie zou alleen werkzaamheden op zich moeten nemen die een 'directe relatie' hebben 'met verstoringen van de openbare orde'. Doet de politie dat niet, dan leidt dat in zijn ogen tot verlies van gezag. De voorbeelden die hij daarbij aanhaalt, hebben alle betrekking op wijkagenten. In zijn ogen zijn juist zij blijkbaar te weinig bezig met handhaving en verdoen zij hun tijd met het onderhouden van vrijblijvende en uiteindelijk contraproductieve relaties met buurtbewoners: 'Ik zag een wijkagent een stel hangjongeren een lift in het politiebusje aanbieden. Dat vind ik slecht. Dan laat je je voor hun kar spannen. Zo verspeel je je gezag (...) Misschien word je populair. Maar ze vinden je een slappe zak.' De korpsbeheerder van de politie Friesland meende bovendien dat wijkagenten in belangrijke mate hun tijd verdoen met gezellig wat rondhangen: 'Voor de politie betekent dit dat je niet op de hoek van de straat gezellig een sigaretje moet gaan staan roken.' Blijkbaar sluit het beeld dat Dales schetste van wijkagenten goed aan bij wat veel massamedia als interessant, relevant of nieuwswaardig beschouwen. De dagen na het verschijnen van dit interview berichtten Nederlandse kranten en radio over de opvatting van de Leeuwardse burgemeester over wijkagenten die van alles doen behalve hun eigenlijke politiewerk. Bovendien zouden de wijkagenten 'te dik' zijn, een teken niet alleen dat zij hun werk niet goed (kunnen) doen, maar ook de oorzaak van een gebrek aan 'uitstraling'.<sup>54</sup>

54 Het interview met G. Dales is te vinden in: School voor Politie Leiderschap, *Anders werken in nieuwe tijden*, Warnsveld: Politieacademie, 2007 (Jaarboek School voor Politie Leiderschap 2006), pp. 8-9. Zie voor berichtgeving in de massamedia onder meer *Leeuwarder Courant*, 10 mei 2007.

Juist deze beeldvorming en kritiek maken de vraag relevant op welke problemen wijkagenten zich in hun dagelijks werk richten. Is er inderdaad sprake van een brede probleemoriëntatie? Hoe vertaalt zich die dan in het eigenlijke werk? Eerder werd in deze studie geconstateerd dat de hoeveelheid tijd die wijkagenten doorbrengen op straat en in hun wijk vaak tamelijk beperkt is. Dit duidt erop dat de ruimte voor wijkagenten om 'gezellig op de hoek te hangen', zoals het in het voorgaande werd genoemd, vermoedelijk gering is. Dat roept vervolgens de vraag op in hoeverre het werk van wijkagenten dan wel overeenkomt met een ander element in deze beeldvorming, namelijk de door de burgemeester van Leeuwarden en anderen zo verfoeide hulpverlening.

In dit hoofdstuk wordt eerst een uitgebreide beschrijving gegeven van de problemen en onderwerpen waarmee wijkagenten in hun dagelijks werk bezig zijn. Het gaat hier zowel om problemen of vragen van individuele burgers als om problemen die meer spelen op het niveau van straat, buurt of wijk (§8.1). Vervolgens wordt ingegaan op enkele achtergronden die een rol spelen bij het brede karakter van de probleemoriëntaties van wijkagenten en bij verschillen die daarin optreden (§8.2). In de slotparagraaf komt de vraag aan de orde in hoeverre er een gemeenschappelijke noemer is aan te wijzen in de problemen waarop het gebiedsgebonden politiewerk zich in de praktijk richt (§8.3).

## 8.1 Problemen van burgers en buurt

Elke indeling van de problemen, vragen of onderwerpen waarop wijkagenten zich in hun werk richten, is enigszins willekeurig. De grenzen tussen verschillende categorieën problemen en vragen zijn vaak niet scherp aan te geven. Zo wordt hierna bijvoorbeeld onderscheid gemaakt tussen 'overlast' en 'verstoringen van de openbare orde'. In werkelijkheid gaat het hier om overlappende categorieën. Bovendien bestaan problemen waarop het werk van wijkagenten zich richt vaak uit meerdere, onderling sterk verweven deelproblemen, zelfs als het gaat om relatief kleine problemen. Daarnaast blijken veel van deze problemen diverse dimensies of 'lagen' te hebben.

Een wijkagent wordt gebeld over problemen die zich zouden voordoen met het parkeren van vrachtauto's bij een supermarkt. Deze komen daar zes dagen in de week, elke ochtend tussen half zes en zeven uur om hun spullen te lossen. In eerste instantie lijkt het vooral te gaan om klachten over verkeersproblemen. Wijkbewoners kunnen soms op de genoemde tij-

den nauwelijks met hun auto weggkomen, bijvoorbeeld als ze naar hun werk willen. Vervolgens wordt duidelijk dat de klachten voor een belangrijk deel ook betrekking hebben op (geluids-)overlast bij het laden en lossen. Tot slot lijken de klachten deels ingegeven door een al langer bestaande verstoorde relatie tussen de filiaalchef van de winkel en bewoners die boven de winkel wonen.

De manier waarop problemen in de wijk door wijkagenten worden gedefinieerd en gecategoriseerd, is vaak niet los te zien van de wijze waarop deze problemen worden aangepakt. Richt de aandacht zich op de overlast of op de daaraan ten grondslag liggende (veronderstelde) oorzaken, zoals een psychiatrische aandoening, relatieproblemen of een conflictueuze verhouding tussen verschillende bevolkingsgroepen, elk met een eigen leefstijl en tolerantiedrempel?

Ondanks deze kanttekeningen wordt hierna toch een indeling gepresenteerd (zie schema 8.1) van de problemen en onderwerpen waarop wijkagenten zich in hun werk richten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in elf categorieën. De indeling beperkt zich tot problemen van burgers of problemen die in het werkgebied van de wijkagent spelen. Problemen die meer samenhangen met het werk of de werkomstandigheden van de wijkagent blijven hier buiten beschouwing. Bij deze indeling is zoveel mogelijk aangesloten bij de wijze waarop wijkagenten zelf problemen in de wijk benoemen en indelen.

**Schema 8.1: Problemen waarop wijkagenten zich in hun werk richten**

- 1 Overlast
- 2 Problemen voor hulp- of dienstverlening:
  - 2a Kleine problemen van burgers op straat
  - 2b Problemen die samenhangen met psychische/psychiatrische stoornissen
- 3 Verkeersproblemen
- 4 Criminaliteit
- 5 Verstoringen van de openbare orde
- 6 Problemen ten gevolge van conflicten in primaire relaties
- 7 Problematische panden
- 8 Conflicten tussen (groepen van) burgers/bewoners
- 9 Angst, onveiligheidsgevoelens en klachten van burgers
- 10 Administratieve problemen van/bij burgers/ondernemers
- 11 Overige problemen

Achtereenvolgens wordt elk van de hier genoemde categorieën problemen in de wijk beschreven. Daarbij worden telkens enkele concrete voorbeelden gegeven. Met de beschrijving van deze problemen wordt tegelijk zicht geboden op de wijzen waarop wijkagenten in hun werk vragen van burgers en problemen in hun wijk aanpakken.

## 1 Overlast

Mogelijk de belangrijkste en zeker meest voorkomende categorie van problemen waarmee wijkagenten in hun werk te maken krijgen, bestaat uit overlast. Het gaat hier om een divers geheel van gedragingen of situaties die in de regel buiten het strafrecht vallen, maar die door (andere) burgers wel als hinderlijk, lastig of bedreigend worden ervaren. Niet alleen kan overlast een bron van ergernis zijn voor anderen, maar ze kan ook resulteren in (ernstige) conflicten tussen (groepen) bewoners. Overlast kan er op den duur toe leiden dat bewoners zodanig in hun welzijn of woongenot worden geraakt, dat hen voor hun gevoel niets anders rest dan te vertrekken en elders woonruimte te zoeken. Overlast kan overigens wel een gevolg zijn van activiteiten of situaties die formeel niet zijn toegestaan – denk bijvoorbeeld aan overlast voor omwonenden van een illegale kroeg in een flatwoning. Ook kan overlast uiteindelijk overgaan in criminaliteit, bijvoorbeeld van pesterij via bedreiging tot gebruik van geweld.

Onderscheid kan worden gemaakt tussen vier categorieën overlast. Ten eerste gaat het om verschillende vormen van overlast veroorzaakt door groepen jongeren. Deze overlast kan op verschillende locaties ontstaan: bij scholen, op hangplekken, in woonwijken, bij speeltuintjes en in het openbaar vervoer (bijvoorbeeld van en naar school). In sommige gevallen gaat het om overlast die ontstaat als gevolg van spel of samenzijn, zonder dat zij als zodanig bedoeld is. In andere gevallen gaat het om gerichte overlast. Juist het veroorzaken van ergernis en hinder bij anderen lijkt dan een centraal motief in het groepsgedrag te zijn: andere kinderen, (vaak minder weerbare) buurtbewoners of individuele medereizigers in het openbaar vervoer zijn mikpunt van pesterijen en uitdagend gedrag.

Een wijkagent wordt in de loop van een aantal dagen door verschillende buurtbewoners op de hoogte gesteld van het hinderlijke en treiterige gedrag van een groep jongeren die de laatste tijd vaak rondhangt in de naaste omgeving van waar zij wonen. De groep, met een totale omvang van ongeveer vijftien jongens en meisjes in de leeftijd tussen de 13 en 15 jaar,

maakt zich onder meer schuldig aan het 'wegpesten' van jonge kinderen van een klein speeltuintje in de straat. Bovendien zouden al twee keer kinderen zijn mishandeld. Oudere bewoners klagen erover dat jongeren uit deze groep vanaf de straat met een afstandsbediening de televisie of radio in hun woonkamer uit- en aanzetten of plotseling het geluid zacht of hard zetten. Later komt er ook een melding van een oudere man die door leden van het groepje van zijn fiets is getrokken. De wijkagent gaat samen met de jeugdagent de groep in kaart brengen. Tegen een aantal leden van de groep wordt naar aanleiding van enkele incidenten (waaronder mishandeling) een gerichte actie opgezet. Aan surveillanten wordt gevraagd de betreffende straat voorlopig vast in hun rondes op te nemen.

Ten tweede krijgen wijkagenten te maken met vormen van overlast van en tussen burens. Ook hier gaat het soms om complexe situaties. De overlast hangt vaak samen met onder meer relationele problemen, opvoedproblemen, huisvestingsproblemen en drank- of drugsgebruik. Ook is soms sprake van gerichte treiterijen of pesterijen.

Sinds kort is een gezin in een portiekflat komen wonen. Direct al kwamen er veel klachten van omwonenden over hen binnen bij politie en woningbouwcorporatie. Navraag leerde de wijkagent dat het gezin op een eerder adres voor vergelijkbare problemen zorgde. De woningbouwcorporatie blijkt een vergissing te hebben gemaakt door het gezin hier te huisvesten. Het betreft een gezin met een groot aantal kinderen. In het gezin heerst grote wanorde. Vader en moeder zijn niet in staat de kinderen in toom te houden, vermoedelijk mede vanwege hun drankproblemen. Omwonenden horen regelmatig dat er in het huis ruzies zijn. Er wordt door burens en anderen in de straat geklaagd over onder meer lawaai en vervuiling. Kinderen (ook de kleine kinderen) zijn tot 's avonds laat in het portiek en de omgeving van de flat te vinden en zorgen daar regelmatig voor problemen en aanvaringen. Omwonenden die zich ermee bemoeien, merken dat zij vervolgens slachtoffer worden van gerichte pesterijen: hun auto's worden bekrast en in hun brievenbus vinden ze viezigheid.

Niet alle wijkagenten proberen bij dit type overlast zelf tot een oplossing te komen. Soms dragen zij deze gevallen direct over aan (een woningconsulent of woningmaatschappelijk werker van) een woningbouwcorporatie of aan een instantie die zich bezighoudt met (buurt)bemiddeling. In het geval zij



zich wel zelf met de aanpak van deze overlastproblemen bezighouden, proberen ze vaak in eerste instantie bewoners zelf in gesprek te laten komen met de veroorzakers van de overlast. In veel gevallen vragen zij dan ook of de klagers zelf al eens geprobeerd hebben de veroorzakers van de overlast op hun gedrag aan te spreken. Vaak gaan wijkagenten pas zelf tot stappen over als duidelijk is dat de eigen pogingen van melders niets hebben opgeleverd of dat naar hun oordeel de problemen zo ernstig zijn dat niet meer van burgers kan worden verwacht dat zij zelf tot een oplossing komen of dat zelfs proberen.

Aan deze vorm van overlast liggen soms ernstige problemen ten grondslag die door burens, wijkagent of woningbouwvereniging (als belangrijkste partijen) vaak nauwelijks zijn te verhelpen. In ernstige gevallen moet soms gespecialiseerde hulpverlening worden ingeschakeld. Soms besluiten politie en of verhuurder 'een dossier op te bouwen', zodat na verloop van tijd de veroorzaker van de overlast met dwang kan worden aangepakt (bijvoorbeeld door deze het huis uit te zetten). Om deze reden wordt dan aan omwonenden gevraagd overlast te blijven melden bij de politie en/of woningbouwcorporatie. In de tussentijd blijven de problemen echter vaak doorgaan.

In sommige gevallen is niet direct duidelijk waar de klachten vandaan komen of hoe deze moeten worden geïnterpreteerd. Dit kan betekenen dat in eerste instantie enigszins getwijfeld wordt aan het waarheidskarakter van de klachten. Om te bepalen hoe serieus de klachten moeten worden genomen, gaat de wijkagent dan vaak af op tekenen van betrouwbaarheid. De reputatie van de klager, evenals eerdere ervaringen met deze persoon en de situatie, kan daarbij de doorslag geven.

Bij de politie is een melding binnengekomen van een vrouw die klaagt over overlast veroorzaakt door een buurman. Deze melding is doorgegeven aan de wijkagent, omdat de klaagster in een flat in zijn wijk woont. Alvorens contact met haar op te nemen, kijkt de wijkagent in het systeem of op het adres of van deze meldster al eerder klachten of meldingen zijn binnengekomen. Het systeem geeft aan dat de meldster een aantal jaren geleden werd lastiggevallen door haar ex-echtgenoot die haar stalkte, een zaak die de wijkagent zich op dat moment weer levendig herinnert. Hij was persoonlijk bij de aanpak van deze zaak betrokken. Als de wijkagent de vrouw terugbelt, blijkt het nu om iets anders te gaan. De vrouw heeft nu last van een bovenbuurman, die volgens haar lijdt aan een 'dwangneurose'. Volgens haar zou de man als zij zich in haar huis verplaatst (naar bed gaat, de keuken inloopt, naar de wc gaat, opstaat) dat in zijn eigen

woning telkens ook doen. Zij zou de bovenbuurman zelf al op zijn gedrag hebben aangesproken, maar deze ontkent alles. De wijkagent neemt de klachten serieus. De flats staan bekend als zeer gehorig. Ook de eerdere ervaringen met deze vrouw dragen daaraan bij. De vrouw vraagt nu niet direct om stappen van de wijkagent, maar wil wel graag dat de politie op de hoogte is van haar problemen, zodat deze direct kan komen als zich ernstiger, acute problemen zouden voordoen met de buurman.

Ten derde hebben de meeste wijkagenten te maken met overlast in en rond uitgaans- of horecagebieden. Het gaat meestal om cafés en discotheken in hun werkgebied waar grote aantallen jongeren komen. De overlast concentreert zich op de avonden en nachten in het weekend. Een belangrijk deel van deze overlast bestaat uit wat wel wordt genoemd 'kleine ergernissen', zoals alcoholgebruik op de openbare weg, geluidsoverlast en wildplassen. Deze vorm van overlast gaat soms over in vandalisme en gebruik van geweld. Enkele wijkagenten hebben ook te maken met overlast in de omgeving van coffeeshops.

Dit raakt aan een vierde vorm, namelijk overlast in samenhang met drugs-handel en -gebruik. Ook hier geldt dat de concrete aard van de overlast kan verschillen. In het ene geval gaat het om klachten van omwonenden dat er vanuit een woning in hun flat zou worden gedeald. In andere gevallen gaat het om bepaalde locaties in de wijk waar op straat of in en nabij 'drugspan-den' in drugs wordt gehandeld en waar drugs worden gebruikt. Soms gaat het ook om locaties waar vooral 's avonds en 's nachts grote aantallen verslaafden op straat rondhangen. Omwonenden klagen hier niet alleen over de bedreigende sfeer die daarvan uitgaat, maar ook over concrete problemen, zoals geluidsoverlast en vervuiling. Door junks en dealers zouden zij in hun straat en portiek worden lastiggevallen. Ook hier is sprake van een vloeiende overgang tussen overlast en criminaliteit. Bewoners zijn op deze locaties vaak ook het slachtoffer van inbraken (onder meer in woning en auto), diefstal, beroving en bedreiging.

## 2 Problemen voor dienst- en hulpverlening

Hulp- en dienstverlening in antwoord op uiteenlopende problemen van burgers vormen eveneens een terugkerend onderdeel van het werk van wijkagenten. Daarin onderscheidt het werk van wijkagenten zich overigens niet van dat van veel andere politiemensen, zoals in de noodhulp of surveillancedienst. Al in de eerste generatie van sociaalwetenschappelijke onderzoeken naar de politie bleek dat dienstverlening, vooral bij acute problemen, een belangrijk

onderdeel is van het politiewerk op straat (Cumming, Cumming en Edell, 1965; Punch en Naylor, 1973).

Onderscheid kan worden gemaakt tussen twee soorten problemen waarbij wijkagenten dienst- of hulpverlening bieden: kleine problemen op straat en de meer complexe en langdurige problemen, waarbij vaak sprake is van psychische of psychiatrische achtergronden.

### 2a Kleine problemen en kleine diensten

Alle wijkagenten verlenen concrete en praktische hulp bij uiteenlopende kleine problemen die zij in hun werk op straat tegenkomen. Vaak stuiten zij hier min of meer bij toeval op. In veel gevallen bestaat de hulp- en dienstverlening uit niet meer dan een advies, concrete steun of eenvoudige inlichtingen. Zeker op locaties waar veel bezoekers van buiten zijn (zoals toeristen), worden wijkagenten op straat regelmatig aangesproken voor advies, informatie of praktische hulp. Alle wijkagenten, ongeacht hun opvatting over politiewerk of gebiedsgebonden werk, geven de gevraagde praktische hulp. Uit de reacties van burgers blijkt hoe belangrijk het is dat politiemensen reageren op dit soort kleine verzoeken om steun, informatie of hulp. Juist hier kan de politie zijn kracht als praktische dienstverlener op straat tonen en, naar het lijkt, goodwill onder burgers opbouwen. Overigens, in veel gevallen is het de burger op straat niet duidelijk dat hij hier te maken heeft met een wijkagent (en niet met een 'gewone politiefunctionaris').

Halverwege de middag lopen de wijkagent en ik door het centrum van de stad. Op de hoek bij de HEMA komen er twee (voor de wijkagent onbekende) mensen naar ons toe, die de wijkagent aanspreken. Zij vertellen dat er om de hoek een oudere man staat die in de war is omdat zijn fiets net is gestolen. De wijkagent loopt naar de aangegeven plek. Om de hoek staat inderdaad een bejaarde man (later vertelt hij dat hij 86 jaar is) met twee net bij de HEMA gekochte rookworsten in de hand. Hij is helemaal ontdaan, omdat zijn fiets zou zijn gestolen. Hij vreest dat hij nu nooit meer thuiskomt, want dat is te ver lopen voor hem. Hoe moet hij nu thuis komen? Omdat het markt is, is het druk met mensen. Het noodlot van de bejaarde man en de aanwezigheid van de politieman trekt veel volk dat zich vergaapt aan het noodlot van hun medemens. De wijkagent probeert de man gerust te stellen: 'Maakt u zich geen zorgen, als wij de fiets niet vinden, dan bel ik wel een collega en die brengt u dan thuis met de politiewagen.' Ondanks alle tegenslag vrolijkst deze gedachte de man toch een

beetje op: 'Ach, wat zal mijn vrouw daarvan opkijken als ik met de politieauto thuiskom.' De wijkagent probeert te achterhalen waar de man zijn fiets het laatst heeft neergezet. Dat is niet zo gemakkelijk, omdat de man door het voorval een beetje van slag is. Hij vertelt dat hij een blauwe fiets heeft met een lage instap en achteruitkijkspiegel erop en dat hij hem hier waar hij staat, heeft neergezet. 'En u heeft hem niet ergens anders neergezet?', probeert de wijkagent nog eens. De man weet het zeker: hier heeft hij gestaan. Even later wordt, dankzij de hulp van één van de omstanders, de fiets toch gevonden. Hij staat tien meter verderop. De man blijkt zich te hebben vergist in de hoek waar hij hem heeft neergezet. De man is tot tranen toe bewogen, zo blij dat zijn probleem is opgelost. De wijkagent neemt afscheid en loopt weer door op weg naar zijn afspraak.

## 2b Psychische en psychiatrische problemen

Wijkagenten krijgen in hun werk met enige regelmaat te maken met personen die vanwege psychische problemen of een psychiatrische stoornis hulpbehoevend zijn. Onderscheid kan daarbij worden gemaakt tussen twee typen. Ten eerste gaat het om personen die bijvoorbeeld op straat worden aangetroffen en een verwarde of gestoorde indruk maken. Omstanders weten vaak niet hoe op hun gedrag te reageren. Vaak ook leveren zij overlast op, vanwege hun gedrag, taalgebruik of soms agressiviteit. De politie wordt vaak als eerste instantie met deze personen geconfronteerd, al was het maar omdat burgers hen daarvoor inschakelen als enige bekende instelling die 7 keer 24 uur per week bereikbaar is. Behalve deze mensen (voorlopig) van de straat halen en hen naar het bureau brengen, is het voor de politie vaak niet goed te bepalen wat er met hen zou moeten gebeuren. Zelfs is soms voor de betrokken politiemensen nauwelijks vast te stellen waaruit de problemen van deze mensen precies bestaan. De politie probeert in deze gevallen in de regel zo snel mogelijk een zorginstelling in te schakelen, die kan nagaan of aan de betreffende persoon professionele hulp kan worden geboden of dat deze kan worden opgenomen. Juist hier doen zich vele knelpunten voor. Sommige wijkagenten vinden dit de moeilijkste (en soms ook meest frustrerende) gevallen waarmee zij in hun werk te maken krijgen. Wijkagenten worden er op verschillende manieren mee geconfronteerd: tijdens hun surveillance, gedurende de zogenaamde horecadienst of, op een meer indirecte wijze, omdat de betreffende persoon in zijn werkgebied woont of daar familie heeft.

Tijdens een late vrijdagavonddienst had de wijkagent zich voorgenomen vooral op straat aanwezig te zijn, in de buurt van enkele cafés waar veel jongeren uit zijn wijk komen. Hier doen zich op de late weekendavonden, vooral onder invloed van drank, nogal eens problemen voor. Het komt er deze avond niet van. Eén van de redenen is dat in de loop van de avond een melding binnenkomt dat er aan de grens bij een hotel-restaurant een vrouw is aangetroffen waarvan men niet weet wat met men ermee aan moet. Tegen de tijd (rond tien uur) dat de wijkagent en een jongere collega op de plek van de melding aankomen, is het restaurant vrijwel leeg. Aan één tafeltje zit een vrouw van rond de zestig jaar. Naast haar staat een jonge vrouw die in het restaurant werkt. De laatste is duidelijk blij dat de politie (eindelijk) is gekomen. Zij weet niet wat zij met haar gast aan moet. De vrouw spreekt verward, slecht Duits met een zwaar, zo te horen Oost-Europees accent. Soms zit ze te huilen. Het is moeilijk zicht te krijgen op de achtergronden van de vrouw en op de vraag hoe zij hier, op deze tamelijk verlaten locatie, is terechtgekomen. Moeizaam en stukje bij beetje slaan de politiemensen erin toch enig beeld te krijgen van de situatie waarin de vrouw verkeert. Zij komt uit Duitsland, is van Russische oorsprong en heeft zowel een Duitse als Russische nationaliteit. Ze noemt zichzelf dochter van 'Odessa-Duitsers', ze heeft een zoon die op dat moment op vakantie is in Turkije en absoluut niet gewaarschuwd mag worden. Zij heeft (vermoedelijk nog zeer recent) in Duitsland in een psychiatrische inrichting gezeten. Ze vertelt normaal medicijnen te gebruiken en zegt dat ze in het verleden is 'platgespoten' en 'vastgebonden'. Tijdens haar verhaal komen telkens onderwerpen aan bod, die vermoedelijk in een verder verleden hebben gespeeld. Zo heeft zij het een paar keer over een concentratiekamp in Rusland, waar zij met haar vader is (was?). Ze is vermoedelijk bij dit restaurant terechtgekomen omdat zij aan de grens uit een (Duitse?) trein is gestapt en toen een taxi heeft genomen. Ze zegt dat ze op weg was naar Schiphol om naar Chicago te vliegen. Een ticket kan ze echter niet laten zien. Dit brengt haar eerst tot razernij en later tot een huilbui, omdat ze meent dat haar ticket is gestolen. Ze is ervan overtuigd dat ze achtervolgd wordt. Daarom ook zegt ze op de vlucht te zijn. Voor wie ze bang is en door wie ze achtervolgd wordt, blijft echter onduidelijk. De wijkagent probeert via de telefoon te achterhalen of deze vrouw in Nederland bekend is. Ze staat echter nergens geregistreerd. Als de vrouw aangeeft naar een Russisch consulaat te willen, probeert de wijkagent via het bureau contact te leggen met de Russische ambassade. Dit levert echter niets op,

vermoedelijk vanwege het late tijdstip. Het beste zou zijn als deze vrouw opgenomen werd in een psychiatrische inrichting, zo veronderstellen de twee politiemensen. Vraag is wel hoe je dat op dit tijdstip en op deze locatie voor elkaar krijgt. Omdat deze vrouw afkomstig is uit Duitsland (en hoogstwaarschijnlijk uit een Duitse psychiatrische inrichting komt, niet ver over de grens), besluiten de twee politiemensen contact op te nemen met de Bundesgrenzschutz die op korte afstand van dit restaurant aan de grens een kantoor heeft. Na overleg met collega's van deze Duitse instantie wordt besloten dat de vrouw naar hen toe wordt gebracht en dat zij zullen proberen een oplossing voor haar te vinden.

Bij het tweede type gaat het om personen of adressen in de wijk waar zich met enige (en soms grote) frequentie problemen voordoen ten gevolge van een psychische of psychiatrische aandoening. Een wijkagent kan met deze gevallen gedurende een lange periode te maken hebben. In sommige gevallen neemt de betreffende persoon zelf regelmatig contact op met de politie, soms ook of vooral met de wijkagent. De noemer waarop wijkagenten bij deze categorie betrokken raken, is echter vaak overlast of het gevaar dat zij creëren voor buurtbewoners. De meeste wijkagenten hebben in hun wijk wel enkele van dergelijke gevallen. In de regel proberen zij hun betrokkenheid bij deze gevallen te beperken. Belangrijke redenen daarvoor zijn dat ze veel tijd vergen, maar dat de mogelijkheden om daadwerkelijk bij te dragen aan oplossingen hiervan voor politiemensen vaak beperkt zijn.

De vaak voortdurende klachten over overlast en gevaren voor andere burgers maken echter dat wijkagenten toch telkens weer gedwongen worden aandacht aan deze gevallen te besteden. Zij proberen vaak andere instanties (hulpverlening, zorg, woningbouwcorporatie) van informatie te voorzien en hen in te schakelen om tot hulp of andere oplossingen te komen. Een deel van de wijkagenten ziet het als zijn taak enig contact met de betreffende personen te houden, ook in tijden dat zij niet voor directe overlast zorgen in hun omgeving. Zo willen ze op de hoogte blijven van hun situatie en snel instanties kunnen inschakelen als het fout dreigt te gaan.

Eén van de wijkagenten gaat aanmerkelijk verder in de wijze waarop hij met deze moeilijke gevallen omgaat. Hij heeft een aantal personen in zijn wijk dat in het verleden voor ernstige overlast en problemen zorgde en waar hij sinds die tijd contact mee heeft. Hij is ervan overtuigd dat de problemen thans veel minder zijn, mede dankzij zijn intensieve bemoeienis. Gesprekken met hulpverleners en met één van de personen in kwestie maken duidelijk dat deze opvatting door hen gedeeld wordt.

De wijkagent heeft al enkele jaren intensief contact met een man van ongeveer 45 jaar die in zijn wijk woont. Deze man raakte in de periode na zijn echtscheiding verslaafd aan alcohol en zorgde toen voor veel problemen en overlast in zijn omgeving. De man verwaarloosde zichzelf, liet zijn woning vervuilen en leefde in een sociaal isolement. De wijkagent heeft destijds geprobeerd door intensief (op een gegeven moment zelfs dagelijks) contact deze man weer op het 'rechte pad' te krijgen en te houden. De leefsituatie van deze man is nu tamelijk rustig en stabiel. Er zijn geen klachten meer uit de buurt over overlast. De man heeft echter nog steeds hulp en ondersteuning van tal van instanties. Hoewel het veel beter met deze man gaat, houdt de wijkagent contact met hem, ook al is het maar 'om een oogje in het zeil te houden'. De man zelf is over de steun die hij van de wijkagent heeft gekregen en de inzet die deze heeft getoond, zeer te spreken: 'Zonder Gerrit was het nooit gelukt.' Zijn vertrouwen in de wijkagent en de betrokkenheid van de laatstgenoemde gaan zover dat de wijkagent over een sleutel beschikt van de woning van deze man. Op een ochtend fietsen wij (niet geheel toevallig) twee keer door de straat waar deze man woont. De wijkagent constateert beide keren dat de gordijnen voor de ramen van de woning dicht zijn. Hij wil nu toch even weten of er niet iets aan de hand is. Daarom gaat hij met gebruik van de sleutel even de woning in om te kijken of er niet iets loos is. De woning is echter leeg, opgeruimd en het ziet er meer uit of de man enkele dagen weg is. Later blijkt dat hij op bezoek is bij familie. Twee weken later wordt de wijkagent op het bureau opgebeld door deze man. Hij is wegens familieomstandigheden opnieuw bij zijn familie elders in het land. Hij heeft één van de komende dagen een afspraak bij zijn uitkeringsinstantie. Vanwege een begrafenis kan hij daar niet naar toe. Hij vraagt aan de wijkagent of deze zijn afspraak voor hem wil verzetten. Daartoe heeft hij een formulier nodig met zijn klantnummer. Beide liggen bij hem thuis op tafel. De wijkagent zegt toe dit voor hem te regelen. 's Middags, als de wijkagent toch ergens in de wijk moet zijn, fietst hij langs de woning en haalt het formulier daar even op. Later regelt hij telefonisch een andere afspraak voor de man bij de uitkeringsinstantie.

In deze periode komt deze wijkagent in contact met een andere wijkbewoner van wie hij, gezien zijn gedrag en situatie, vreest dat deze voor vergelijkbare problemen zou kunnen zorgen. Deze man sluit zich af voor elk contact met de buitenwereld. Hij heeft zijn woning zichtbaar afgeschermd van de buitenwereld (onder meer met luiken en prikkeldraad) en lijkt elk

contact met andere mensen te mijden. De wijkagent probeert vervolgens doelbewust met deze man in contact te komen door regelmatig bij hem langs te gaan. Op deze wijze wil hij proberen een ‘ingang’ bij deze persoon te krijgen, waarvan hij gebruik zou kunnen maken op het moment dat dergelijke problemen zich zouden voordoen. Deze man staat echter merkbaar argwanend tegenover de toenaderingspogingen van de wijkagent en lijkt deze te willen negeren of vermijden. De wijkagent blijft echter toch proberen een relatie met de man op te bouwen door regelmatig bij hem langs te gaan. Tijdens de observatieperiode lukt het hem echter ondanks meerdere pogingen (na een eerste contact) niet meer bij deze man binnen te komen.

### 3 Verkeer

Een derde categorie problemen waarmee wijkagenten in hun werk te maken hebben, betreft het verkeer in hun wijk. Afhankelijk van de wijze waarop wijkagenten hiermee te maken krijgen en hoe zij daar vervolgens op reageren, kan onderscheid worden gemaakt tussen drie categorieën.

Ten eerste gaat het om verkeersincidenten waarmee wijkagenten tijdens hun werk te maken krijgen. Niet altijd treden zij in dergelijke gevallen (op overeenkomstige wijze) op. Afhankelijk van hun oordeel over de ernst van het voorval, de situatie waarin het zich voordoet, de ‘begrijpelijkheid’ of potentiële rechtvaardiging van het regelovertredend gedrag, maar ook hun oordeel over de persoon in kwestie, besluiten zij al dan niet op te treden. In het ene geval laat een wijkagent bijvoorbeeld een verkeerd geparkeerde auto ongemoeid – bijvoorbeeld een foutgeparkeerde auto van iemand die vermoedelijk bij de tandarts moest zijn en waarbij niemand hinder lijkt te hebben van de foutgeparkeerde auto. In een tweede geval gaat een wijkagent bonnen uitschrijven omdat de foutgeparkeerders het laden en lossen van vrachtauto’s onmogelijk maken, dit probleem zich op deze locatie vaker voordoet en een andere aanpak hier niet bleek te ‘werken’.

Ook al gaat het hier om incidenten, deze kunnen, als het iets meer betreft dan een standaardzaak, soms veel tijd vergen van de wijkagent. Zij kunnen zijn dagschema danig in de war schoppen, al is het maar vanwege de administratieve werkzaamheden die deze incidenten met zich mee kunnen bren-

---

55 Zie eerder §4.2 voor een situatie waarbij een wijkagent te maken krijgt met een man die onder invloed van alcohol een aanrijding veroorzaakt. De wijkagent heeft hier, samen met een collega, voor de rest van zijn dienst zoveel werk aan dat hij andere geplande activiteiten vrijwel niet meer kan uitvoeren.



gen.<sup>55</sup> Veel wijkagenten besteden slechts een beperkte hoeveelheid tijd en aandacht aan verkeersincidenten. Een deel van de wijkagenten ziet dit als een taak die 'eigenlijk' niet bij het gebiedsgebonden politiewerk hoort. In één van de regio's vormt het daarentegen een belangrijk onderdeel van het werk van de wijkteams en de wijkagenten.

Hier kan het voorkomen dat een wijkagent die op zijn surveillancetocht 's morgens vroeg door zijn wijk lopend constateert dat er in een woonstraat veel auto's verkeerd geparkeerd staan, niet alleen zelf bonnen begint uit te schrijven, maar ook collega's opbelt om hem daarbij even te komen helpen. In minder dan tien minuten is daarmee voor acht auto's een parkeerbonn uitgeschreven, die bewoners zo meteen zullen vinden als zij naar hun werk gaan.

In de andere regio's lijken persoonlijke opvattingen en werkstijlen te bepalen in hoeverre wijkagenten hieraan aandacht besteden. Zo is er in één van de andere regio's een wijkagent die 'gaten' in zijn werk weleens opvult met verkeerscontroles, bijvoorbeeld op momenten dat het bij de openbare-ordediensten op de weekendavonden erg rustig is in het horecagebied.

Ten tweede houden wijkagenten zich bezig met verkeersproblemen via gerichte acties. Zo worden er onder meer acties gehouden die gericht zijn op het gebruik van gordels, controle op kinderzitjes, te hard rijden, opgevoerde brommers, enzovoort. Soms zijn wijkagenten betrokken bij de uitvoering ervan. Belangrijker is dat deze acties soms mede op initiatief van wijkagenten worden georganiseerd. Zo besluit één van de wijkagenten in de buurt van een basisschool te (laten) controleren op de snelheid van automobilisten nadat ouders geklaagd hebben over auto's die in deze omgeving veel te hard rijden.

Ten derde nemen wijkagenten soms deel aan bepaalde projecten of samenwerkingsverbanden die zich (mede) richten op verkeersproblemen in de wijk. Eerder (§7.2) werd verwezen naar een netwerk rond een basisschool waaraan behalve de wijkagent en de school ook (verkeers-)ouders deelnemen. Deze helpen onder meer schoolkinderen over te steken bij twee drukke wegen en zien erop toe dat de kinderen op de stoep blijven.

#### 4 Criminaliteit

Een vierde categorie van problemen waarmee wijkagenten in hun werk te maken hebben, bestaat uit verschillende vormen van criminaliteit die zich in hun wijk kunnen voordoen. Het gaat daarbij onder meer om winkeldiefstal, inbraak in woning of bedrijf, vechtpartij bij een café, oplichting of poging daartoe, bedreiging, huiselijk geweld, poging tot afpersing, verschillende economische delicten en vernielingen van andermans eigendom. In de regel gaat het om kleinere vormen van criminaliteit – die overigens voor buurtbewoners en zeker voor directe slachtoffers niet minder ernstig hoeven te zijn.

De wijze waarop wijkagenten bij deze problemen betrokken raken, kan uiteenlopen. Soms worden zij er direct mee geconfronteerd. Zo krijgt een wijkagent een telefoontje op een fietstocht door de wijk met de vraag of hij even langs kan fietsen bij een supermarkt waar net twee meisjes van een jaar of veertien zijn aangehouden wegens winkeldiefstal. In één geval besluit een wijkagent zelf een belwinkel in zijn wijk in de gaten te houden. In deze winkel ziet hij nooit klanten en hij vraagt zich af waar de eigenaar dan wel zijn inkomsten uit krijgt. Na verloop van tijd draagt hij dit over aan de recherche voor verder onderzoek.

Soms ook verzorgt een wijkagent de afhandeling van aangiften van criminaliteit die in zijn wijk hebben plaatsgevonden. Soms is dat toeval: hij heeft net op dat moment dienst, bijvoorbeeld als ‘senior van dienst’, en ook nog tijd om de aangifte op te nemen. In andere gevallen kennen het slachtoffer en de wijkagent elkaar. Soms vraagt een burger specifiek naar de wijkagent of heeft de wijkagent zelf aan het slachtoffer gevraagd even bij hem langs te komen op het bureau om aangifte te doen.

In één van de regio’s waar dit onderzoek plaatsvond, zijn wijkagenten betrokken bij de uitvoering van de zogenaamde ‘veelplegersaanpak’. Zij ‘adopter’ daarbij enkele veelplegers die in hun wijk wonen. Dit houdt onder meer in dat zij op de hoogte moeten blijven van de situatie van de betrokken veelpleger en hem of haar moeten laten blijken dat deze voortdurend in de gaten wordt gehouden.

Twee wijkagenten zijn een tijdlang lid geweest van een opsporingsteam. In beide gevallen ging het om criminaliteit in hun wijk, gepleegd op grotere schaal in een min of meer georganiseerd verband. In één van deze gevallen was deze opsporing gestart mede op initiatief en na voorbereiding van de wijkagent.

In sommige gevallen wordt de wijkagent door collega’s ingeschakeld naar aanleiding van incidenten in de wijk. Soms is het doel hiervan het inwinnen

van (extra) informatie, soms ook het wegnemen van ongerustheid of van ergernis over (in de ogen van burgers het ontbreken van) een reactie van de politie. Juist van de wijkagent met zijn contacten en persoonlijke bekendheid in de wijk wordt verwacht, dat hij geschikt is om deze laatstgenoemde doelen te bereiken. Ook andersom probeert de wijkagent weleens collega's in te schakelen in een aanpak ter bestrijding van criminaliteit. Niet altijd blijkt dat een gemakkelijke opgave.<sup>56</sup>

In het weekend hebben vernielingen en diefstal plaatsgevonden bij een basisschool in de wijk. Hier vindt een verbouwing plaats. Bouwmateriaal en apparatuur zijn verdwenen, machines en bekistingen vernield. Bovendien hebben aan het schoolgebouw zelf vernielingen plaatsgevonden. In totaal gaat het om een aanzienlijk schadebedrag. De aannemer is kwaad, niet alleen vanwege de geleden schade, maar ook omdat hij een volgende keer vreest voor instortingen en kortsluitingen, met wellicht ernstige gevolgen voor ouders en (later) personeel. School en aannemer verwachten van de politie dat zij meer toezicht zal houden. De wijkagent zegt hier achteraan te zullen gaan, hoewel hij zelf nauwelijks gelooft dat de politie met de beschikbare capaciteit in staat zal zijn om met meer toezicht deze problemen te voorkomen. Terug op het bureau regelt hij dat er de komende avonden door collega's een paar keer langs de school zal worden gereden.

## 5 Openbare orde

Bij verstoringen van de openbare orde gaat het om een heterogene, soms moeilijk af te bakenen categorie van problemen. Deze raken aan meerdere van de hiervoor genoemde problemen, zoals overlast. Hier beperkt de beschrijving zich tot twee andere typen problemen. Ten eerste gaat het om overtredingen van zeer diverse regels, die vaak zijn vastgelegd in APV's. Voorbeelden hiervan zijn verboden op onder meer wildplassen, het nuttigen van alcoholische drank op de openbare weg, het te koop aanbieden van auto's op daartoe aangegeven doorgaande wegen en straten, het parkeren van vrachtauto's of opleggers in het dorp in de weekenden of het zich ophouden in groepjes op bepaalde daartoe aangewezen locaties. Deels zijn wijkagenten betrokken geweest bij het formuleren en opstellen van deze APV's en het concretiseren van de gebieden waarop deze betrekking hebben. Soms nemen zij zelf ook deel

---

56 Zie eerder ook hoofdstuk 6.

aan de uitvoering van de handhaving van deze regels. Personen op straat die deze regels overtreden, worden door de wijkagent aangesproken of krijgen hiervoor een proces-verbaal.

Ten tweede hebben wijkagenten te maken met aspecten van openbare orde bij de organisatie van evenementen die in hun werkgebied plaatsvinden. Het gaat hier onder meer om braderieën, een jazzweekend, popfestivals, een markt voor oude ambachten en een wiel- of hardlooppwedstrijd. Daarbij moeten bijvoorbeeld speciale vergunningen door de gemeente worden afgegeven, straten afgesloten, verkeer omgeleid, extra parkeerfaciliteiten gecreëerd en soms zijn aanvullende veiligheidsmaatregelen nodig. Tijdens de voorbereiding hiervan wordt door gemeente en de voor het evenement verantwoordelijke organisatie aan de wijkagent (naast vaak de brandweer) advies gevraagd over wenselijke of noodzakelijke maatregelen. In sommige gevallen heeft de wijkagent ook als taak de uitvoering van de maatregelen (eventueel samen met gemeente en brandweer) te controleren.

## 6 Relatieproblemen

Wijkagenten krijgen in hun werk ook te maken met relatieproblemen tussen leden van gezinnen en families in hun wijk en/of de gevolgen daarvan, bijvoorbeeld in de vorm van overlast of het gebruik van geweld. Voor wijkagenten zijn dit vaak complexe problemen, waarbij, zeker in eerste instantie, vaak niet duidelijk is wat er aan de hand is en welke lezing over de gebeurtenissen en problemen de juiste is.

Eén van de wijkagenten krijgt via een wijkagent uit een ander district een melding van een moeder (woonachtig in zijn wijk) over haar volwassen zoon die seksuele contacten zou hebben met kinderen op een camping waar hij tijdelijk woont. Uit beschikbare politiegegevens wordt direct duidelijk dat de melding afkomstig is van een adres waar al vaker sprake is geweest van meldingen over conflicten tussen gezinsleden, vooral tussen moeder en zoon. Omdat de wijkagent de melding onduidelijk vindt, maar deze wel betrekking heeft op ernstige beschuldigingen, schakelt hij nog dezelfde ochtend medewerkers van Jeugd- en Zedenpolitie in. Die blijken inmiddels ook op de hoogte van de melding. Aangesproken wordt dat één van de medewerkers van deze afdeling nog de zelfde dag zal proberen meer zicht te krijgen op deze zaak. Zo lang zal de wijkagent hier zelf even niets aan doen. Nog die zelfde middag blijkt de moeder na een contact met een medewerker van de Jeugd- en Zedenpolitie haar beschuldiging in

te trekken. Naar het oordeel van de betreffende medewerker was er sprake van een al jaren lopend conflict tussen moeder en zoon. De laatste is bezig zelfstandig te gaan wonen, zeer tegen de zin van moeder in. De beschuldigingen zouden in dat licht moeten worden gezien. Moeder zou bovendien een verwarde indruk maken. Er wordt besloten dat de beschuldigingen ongegrond zijn. Verdere stappen worden dan ook niet genomen, ook niet door de wijkagent.

De aard en complexiteit van veel relatieproblemen maken dat het voor politiemensen (waaronder wijkagenten) in de regel moeilijk is hierop adequaat antwoorden te vinden. Onder meer om deze reden proberen sommige wijkagenten zich vrij strikt te beperken tot de eventuele overlast- en geweldsaspecten van deze problemen. Geen enkele van de onderzochte wijkagenten houdt zich bezig met de eigenlijke hulpverlening rond deze relationele problemen. Zij volstaan met het inschakelen van hulpverlenende instanties. Wel zijn er verschillen tussen wijkagenten in de mate waarin zij zich verdiepen in de relationele achtergronden van conflicten, deze willen aanhoren en in die zin openheid en betrokkenheid tonen. Ook verschilt het in hoeverre wijkagenten adviezen geven aan de betrokkenen en bij een aanpak willen samenwerken met hulpverlenende instanties. Sommige wijkagenten houden dat (nagenoeg) helemaal af, andere staan hier meer open voor.

De relatieproblemen vallen in twee categorieën uiteen: tussen ouder(s) en kind(eren) en tussen partners onderling. In het eerste geval gaat het onder meer om gedrags- en opvoedproblemen of verwaarlozing van kinderen. In zeer ernstige gevallen kunnen de problemen uiteindelijk leiden tot het opleggen van een maatregel als uithuisplaatsing. Dergelijke beslissingen worden door andere instanties (kinderrechter, Raad voor de Kinderbescherming) genomen dan de politie. Toch wordt bij de uitvoering van deze maatregelen soms een beroep gedaan op de wijkagent. Vanwege zijn contacten met en persoonlijke bekendheid bij ouders, kinderen en mogelijk andere familieleden wordt dan verwacht dat de wijkagent een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van een escalatie van conflicten, bijvoorbeeld op het moment dat de kinderen uit het gezin worden gehaald.

Op advies van de Raad voor de Kinderbescherming heeft de kinderrechter besloten dat twee jonge kinderen, vanwege verwaarlozing en ernstige opvoedingsproblemen, uit het ouderlijk gezin moeten worden gehaald en elders moeten worden ondergebracht. De ouders wonen apart, maar op kor-

te afstand van elkaar. De verwachting is dat de ouders (en vooral de vader) zich zullen verzetten tegen de uitvoering van deze maatregel. Besloten wordt daarom de kinderen om zeven uur 's ochtends uit huis te halen met hulp van de politie. De wijkagent wordt gevraagd hierbij aanwezig te zijn. Hij is goed op de hoogte van de situatie en kent de ouders al lange tijd. Gehoopt wordt dat hij met zijn aanwezigheid en het vertrouwen dat hij in de loop van de tijd heeft opgebouwd, in staat zal zijn een escalatie te voorkomen.

Niet altijd lukt het de wijkagent bij deze voor betrokkenen vaak emotionele problemen zijn onafhankelijke positie te bewaren en het opgebouwde vertrouwen in stand te houden. Zo richt de woede van een vader zich bij een al langer slepend conflict tussen hem en zijn dochter van 17 jaar (die van huis is weggelopen) op een gegeven moment tegen de politie, en vooral tegen de persoon van de wijkagent. Vader dient uiteindelijk een klacht tegen de politie in. Om deze reden heeft de wijkagent later het gevoel dat het moeilijk voor hem is geworden aan de verdere aanpak van deze problemen nog een bijdrage te leveren. Een verzoek van een hulpverlenster aan de wijkagent om haar bij een bezoek aan vader te begeleiden in verband met diens mogelijk agressieve gedrag, houdt hij om die reden dan ook af.

Bij de tweede categorie relatieproblemen gaat het om meldingen of aangiften van geweld tussen (ex-)partners. In de regel gaat het hier om geweld tegen de vrouw. Ook hier betreft het vaak complexe situaties waarin het lastig kan zijn goed zicht te krijgen op de problemen en de achterliggende situatie. Dit geldt zelfs voor een wijkagent die goed op de hoogte is van de onderlinge relaties binnen zijn wijk, lid is van een plaatselijk overleg dat zich bezighoudt met problemen van huiselijk geweld en daarom enige ervaring en deskundigheid bezit met de aanpak van dit soort problemen.

Aan het einde van de ochtend komt een vrouw (leeftijd vermoedelijk rond de veertig) op het bureau om aangifte te doen van mishandeling door haar ex-partner. Omdat de wijkagent op deze dag 'senior van dienst' is, neemt hij de aangifte op. De vrouw woont overigens in de wijk van de wijkagent, maar hij kent haar alleen van gezicht. Sinds een paar maanden woont deze vrouw zelfstandig. Ze vertelt dat de avond daarvoor ruzie is ontstaan tussen haar en haar ex-partner, waarbij ze is geslagen. Op haar voorhoofd heeft ze een grote buil. Aanleiding hiervoor was dat ze een an-

dere man op bezoek had. De laatste drie jaar van haar relatie bleek haar ex-partner steeds vaker gewelddadig. Het opnemen van de aangifte vergt veel tijd, bijna anderhalf uur. Dat komt niet alleen omdat de vrouw emotioneel is, maar ook omdat zij soms een verwarde indruk maakt. Zij heeft moeite gestructureerd haar verhaal te vertellen. Na afloop van het opnemen van de aangifte overlegt de wijkagent met de chef van het bureau. Uit beschikbare informatie komt naar voren dat de ex-partner jaren geleden al eens beschuldigd is van mishandeling van een andere partner. Bij gebrek aan bewijs is die zaak toen geseponeerd. Nu wordt dat als extra indicatie gezien dat de aangifte serieus moet worden genomen. Besloten wordt dat de ex-partner zo snel mogelijk moet worden aangehouden. Na overleg met het parket wordt besloten dat direct te doen. Het verhoor van de ex-partner wordt eveneens door de wijkagent gedaan. De man ontkent in eerste instantie ooit zijn ex-partner te hebben geslagen. Naarmate het verhoor langer duurt, geeft hij echter toe haar wel minstens twee keer het afgelopen jaar te hebben geslagen, waarvan één keer uit zelfverdediging omdat hij bedreigd werd met een keukenmes. Hij blijft echter ontkennen dat hij gisteravond zou hebben geslagen. Wel zou hij erg boos op zijn ex-partner zijn geworden, omdat zij in zijn ogen te veel alcohol had gedronken. Zij zou medicijnen hebben die zich niet verdragen met alcoholgebruik. Daarom ook was hij boos op haar bezoek omdat die haar tot drinken zou aanzetten. De man, die zijn verhaal rustiger en met meer structuur brengt dan de vrouw, vertelt dat zijn ex-partner aan een slopende en progressieve spierziekte lijdt. Dat zou ook de reden zijn waarom hij nog vaak bij haar komt – vanwege de ziekte dreigt ze zich te verwaarlozen. Als onderdeel van haar ziektebeeld zou de vrouw lijden aan waanbeelden. Hij geeft dit als verklaring voor de aangifte van mishandeling. Hij adviseert de wijkagent contact op te nemen met twee met naam genoemde hulpverleners om zijn verhaal te bevestigen. Na afloop van het verhoor overlegt de wijkagent met de chef van het bureau en enkele collega's wat te doen. Hier staan twee verhalen lijnrecht tegenover elkaar. Uiteindelijk wordt, na overleg met ook het parket, besloten de man minstens één nacht vast te houden. Twee overwegingen geven daarbij de doorslag: de bult op het voorhoofd van de vrouw waar de ex-partner een 'verdachte' verklaring voor heeft ('misschien is ze met haar hoofd tegen een keukenkastje gekomen') en het feit dat hij wordt gezien als een 'recidivist'. Deze overwegingen wegen zwaarder dan de ontkennende verklaring van de man. Pas als de man is afgevoerd, probeert de wijkagent één van de door de man genoemde

hulpverleners te bereiken. Inmiddels is het echter al laat op de middag en is de betrokken instelling gesloten. De volgende dag besluit de officier van justitie de man op vrije voeten te laten. De ernst van het delict zou een langer verblijf in de cel niet rechtvaardigen. Ook wordt op deze dag contact opgenomen met de genoemde hulpverleners. Deze bevestigen in grote lijnen het verhaal van de man. De vrouw lijdt aan een ernstige ziekte, heeft drankproblemen en lijdt soms aan waanbeelden. Ondanks de scheiding zou de man nog steeds zo veel mogelijk voor zijn ex-vrouw zorgen. Zonder die steun zou zij vermoedelijk nauwelijks nog zelfstandig kunnen leven. Wel besluit de officier van justitie dat er een rapport van de reclasering moet komen over de man. Argument is dat de man heeft toegegeven dat hij zijn ex-vrouw minstens twee keer heeft geslagen en dat hij op dit punt mogelijk een recidivist is. De verwachting is dat de man een cursus zal moeten volgen om te leren zijn agressie beter te beheersen.

## 7 Problematische panden

Sommige wijkagenten houden zich in hun werk onder meer bezig met, wat kan worden omschreven als problematische panden. Het gaat onder meer om 'drugspanden', panden waarbij de verdenking bestaat van 'illegale bewoning' of panden waar hennepkwekerijen zijn gehuisvest. Voor een deel gaat het om problemen die ook onder enkele andere van de beschreven categorieën zouden kunnen worden geplaatst. Door de nadruk te leggen op het 'pand' als object of eenheid van aandacht, ontstaat echter een wat andere invalshoek en werkwijze.

Ook hier geldt dat de aanpak en rol van wijkagenten aanzienlijk kunnen verschillen. Zo kan de rol van de wijkagent vooral worden gedefinieerd in termen van vertrouwen en persoonlijke bekendheid bij burgers. Vanwege deze toegedichte kwaliteiten wil men de wijkagent bijvoorbeeld bij een ontruiming van een hennepkwekerij hebben om zo een mogelijke escalatie van conflicten te voorkomen.

Vanochtend vindt de briefing wat vroeger plaats omdat deze in het teken staat van een ontruiming van een hennepkwekerij. Deze zou zijn ondergebracht in een woning. Tijdens de briefing blijkt dat men op het bureau toch niet helemaal zeker is, dat het hier inderdaad gaat om een hennepkwekerij. De wijkagent gaat mee, niet alleen omdat de woning in zijn werkgebied ligt, maar vooral omdat de leiding van het bureau hoopt dat hij de bewoners kent en met zijn aanwezigheid mogelijke problemen kan



voorkomen. Bij de inval, die 's morgens om 8.10 uur plaatsvindt, blijkt er inderdaad op één van de slaapkamers een hennepkast te staan, met ongeveer vijftig kleine plantjes erin. Het ziet er overigens allemaal keurig verzorgd uit. Er zijn vocht- en luchtfilters aangebracht en er is geen sprake van illegale stroomaftap. Van overlast (door stank of vocht) voor de burens is vermoedelijk dan ook geen sprake. De woning wordt bewoond door een man en vrouw, beiden vermoedelijk achterin de twintig. De wijkagent kent de vrouw en weet uit welke familie in het dorp zij komt. Het interieur van de woning is volgens de laatste mode ingericht. De man wordt vrijwel direct door de politie afgevoerd naar het bureau. De vrouw blijft achter. Zij is overstuur en barst regelmatig in tranen uit. De vrouw is boos: zij vindt het optreden van de politie oneerlijk. Zij en haar partner zouden alleen voor eigen gebruik kweken: 'Laat de politie zich liever richten op criminelen!' Vooral de teamchef en de wijkagent proberen de vrouw tot bedaren te brengen. Zij zeggen dat zij de spullen na de ontruiming netjes zullen achterlaten en dat haar partner al snel weer op vrije voeten zal zijn. De wijkagent probeert de vrouw ook uit te leggen dat als ze voor alleen eigen gebruik kweekt, ze dan per keer maar vijf plantjes in haar kast mag hebben. Later zegt de teamchef tegen haar: 'De volgende keer doe je het echt maar met vijf plantjes en als je dan zorgt dat er geen stroom afgetapt wordt en er is geen overlast, dan vraag je iedere drie maanden aan de wijkagent of hij op de koffie komt en laat je gewoon aan hem zien wat je doet. Dan is er niks aan de hand.' Overigens wordt later duidelijk dat meerdere politiemensen die aan deze inval en het ruimen van de hennepkwekerij hebben meegedaan, hier op morele gronden wat moeite mee hebben. In hun ogen heeft vermoedelijk niemand last van deze hennepkwekerij. Men spreekt van 'hypocrisie'.

De rol van de wijkagent kan echter ook op andere wijze worden gedefinieerd. Daarbij wordt vooral de nadruk gelegd op diens rol als informatiebron over een 'tegenpartij' of wordt gebruikgemaakt van zijn diensten vanwege de politieke bevoegdheden waarover hij beschikt. In deze opvatting bestaat weinig aandacht voor het belang van een vertrouwensrelatie tussen wijkagent en burgers, bijvoorbeeld om conflicten te voorkomen. De wijkagent wordt hier veel meer gezien als 'instrument' dan als 'vertrouwenspersoon'.

Ook hier gaat het om een ontruiming van een hennepkwekerij in een woning. Het initiatief hiertoe ligt niet bij de politie, maar bij een gemeentelij-

ke dienst. De politie wordt er pas bijgeroepen op het moment dat de bewoonster van het verdachte pand de toegang aan de gemeenteambtenaren weigert. Alleen met een machtiging van de politie kan nu de woning worden betreden. Daarom wordt door de gemeenteambtenaren contact opgenomen met het wijkbureau van de politie. De wijkagent gaat vervolgens naar het opgegeven adres toe, dat overigens niet in zijn eigen wijk ligt. Hij kent de bewoonster ook niet. Zonder problemen wordt nu wel toegang tot de woning gegeven. Ook hier reageert de bewoonster op emotionele wijze. Zij is waarschijnlijk met de hennepkwekerij (ongeveer 120 planten) begonnen als poging uit haar financiële problemen te komen. Nadat de woning is betreden en de hennepkwekerij is gevonden, nemen de ambtenaren van de gemeente het initiatief weer over bij de verdere ontruiming. Nadat de bewoonster door collega's van de noodhulp voor een verhoor op het bureau is opgehaald, is er voor de wijkagent verder geen rol meer. Hij vertrekt dan ook.

## 8 Conflicten

Wijkagenten hebben soms te maken met conflicten die zich in hun wijk afspelen. Het kan daarbij gaan om conflicten tussen onder andere bureaus, families, etnische groeperingen, groepen jongeren (scholieren), tussen volwassen bewoners en (groepen) jongeren of individuen en bedrijven of verenigingen in de buurt. Eerder (§5.3) werd een voorbeeld gegeven van een situatie waarin een wijkagent probeerde een escalatie van conflicten tussen enkele families te voorkomen door met leden van twee van deze netwerken frequent contact te onderhouden. In sommige gevallen volstaat een eenvoudig gesprek met bewoners niet om een conflict te sussen. Sommige wijkagenten proberen dan door bemiddeling een oplossing te vinden. Bij conflicten over geld proberen enkele wijkagenten een (achterstallige) betaling via hen te laten lopen. De conflicterende partijen hoeven elkaar dan niet te zien of te ontmoeten, terwijl de betaling toch kan plaatsvinden.

Eén van de wijkagenten maakt tijdens de dagen dat ik met hem meeloop tot twee keer toe gebruik van deze strategie. De eerste keer gaat het over een conflict tussen een voormalig elftalbegeleider van een voetbalteam en de rest van de voetbalclub. Aanleiding was 'seksueel opdringerig gedrag' van deze man tegenover één van de 'voetbalvrouwen'. De man is hiervoor veroordeeld en uit de vereniging gezet. Hij beheerde echter ook de 'pot' van het elftal, waarin nog steeds ongeveer €500,- zit. Uiteindelijk wordt

via de wijkagent het geld overgedragen aan de voorzitter van de club. Een enigszins vergelijkbare rol speelt deze wijkagent bij een conflict tussen twee (inmiddels voormalige) burens. De één beweert dat de ander tot twee keer toe geld van hem heeft geleend (in totaal een bedrag van €260,-) en dat die zou weigeren het geld terug te betalen. De wijkagent stelt voor dat hij zal proberen het geld van de vroegere buurman te krijgen en dan zal zorgen dat het bij de eigenaar terugkomt.

Niet alle wijkagenten houden zich met dit type problemen in de buurt bezig. Sommigen zien bemiddeling bij bijvoorbeeld een burenruzie eerder als een taak voor een woningbouwcorporatie of voor een op bemiddeling gespecialiseerde instantie. Anderen vinden het oninteressant werk, waarbij zij bovendien weinig kans op succes zien, redenen om deze conflicten bij voorkeur te vermijden.

## 9 Angst, onveiligheidsgevoelens en klachten

In sommige gevallen richten wijkagenten zich in hun werk niet alleen of zozeer op 'objectieve' problemen, maar (ook) op angst van bewoners voor criminaliteit, onveiligheidsgevoelens of klachten van burgers, bijvoorbeeld over (een gebrek aan) optreden door politie of lokale overheid. Juist deze categorie problemen laat zich moeilijk concretiseren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij algemene onveiligheidsgevoelens van burgers die zijn gebleken in een lokaal bevolkingsonderzoek of naar voren zijn gebracht tijdens een bewonersavond. Onder meer om deze reden is op één van de wijkbureaus besloten de zichtbare aanwezigheid van de leden van het wijkteam op straat te vergroten. Vooral de jonge medewerkers van het bureau brengen vele uren per dag op straat door, bezig met de voetsurveillance. Ook in de dagbesteding van de wijkagenten is dit streven terug te zien.

In andere gevallen liggen aan de onveiligheidsgevoelens concretere gebeurtenissen ten grondslag. Naar aanleiding van een inbraak in haar woning blijkt een bewoonster zich grote zorgen te maken. Om die reden besluit een wijkagent voorlichtingsmateriaal aan haar te sturen over verbetering van hang- en sluitwerk. Soms ook worden in dergelijke gevallen 'nazorggesprekken' gehouden, bij één bureau zelfs standaard na onder meer woninginbraak. Doel van deze gesprekken is deels de criminaliteitspreventie door burgers te stimuleren, deels ongerustheid bij bewoners tegen te gaan. Om een vergelijkbare reden bezoekt de wijkagent een café nadat daar een vechtpartij heeft plaatsgevonden en de eigenaar en vaste bezoekers zich in de tijd daarna bedreigd voelen.

Het is ongeveer een uur of acht 's morgens als de wijkagent een café op de hoek van de Visdijk en het Oude Visplein binnengaat. Het is een café in oud-Hollandse stijl met Perzische tapijtjes op de tafels, donker hout rond de bar, vitrages en planten voor de ramen. Het heeft vooral de wat oudere autochtone wijkbewoners als klantenkring. Op dit vroege tijdstip zijn er nog geen klanten. De baas en zijn vrouw zijn het café aan het schoonmaken. Aanleiding voor het bezoek van de wijkagent is dat hij in de meldingen heeft gezien dat er een paar avonden geleden in dit café een vechtpartij heeft plaatsgevonden. Aanleiding was het bezoek aan het café van drie jongemannen van Marokkaanse afkomst, die, naar het schijnt mede onder invloed van drank, voor problemen hebben gezorgd. Er zijn toen klappen gevallen, waarbij één van de drie Marokkaanse bezoekers nogal stevig is geraakt. Uiteindelijk zijn medewerkers van de Noodhulp erbij geweest om de zaak te regelen. Tot verrassing van de vaste bezoekers en de cafébaas kwamen de drie jongemannen de avond daarop weer in het café. Zij deden weliswaar niets, zeiden niets en zaten er alleen maar. Het leidde bij de overige aanwezigen echter wel tot ongerustheid. De sfeer was, zo vertelt men, nogal bedreigend. De wijkagent komt vooral langs om te vragen of alles sinds die tijd goed is gegaan en om te laten merken dat de politie zich niet afzijdig wil houden. Hij probeert zo ook de mensen gerust te stellen.

Telkens probeert vooral deze wijkagent ongerustheid onder bewoners tegen te gaan door zich te laten zien, burgers aan te horen, na een incident snel een keer terug te komen, bewoners met woorden gerust te stellen en hen te vertellen wat de politie aan de problemen doet. Ook worden zij opgeroepen bij een volgend incident direct (weer) de politie te bellen.

In sommige gevallen lijken bewoners slechts te verwachten dat de politie vooral hun verhaal, ongerustheid of klachten aanhoort (vgl. Van der Vijver, 1993; Tyler, 2004). Deze verwachting lijkt soms ten aanzien van wijkagenten nog sterker op te gaan dan voor andere politiemensen met wie burgers te maken krijgen. Daarbij kan een rol spelen dat burgers inzien dat van politiemensen vaak nauwelijks te verwachten is dat zij op korte termijn een effectieve oplossing kunnen leveren voor hun problemen. Dit geldt nog sterker als de problemen zo worden gedefinieerd, dat zij nauwelijks door gewone mensen zijn te beïnvloeden, bijvoorbeeld omdat de problemen als van bovenaardse oorsprong worden beschouwd:

Een eigenaar van een café komt langs op het bureau. Hij wil graag de wijkagent spreken. Hij heeft zijn café nog pas een paar maanden, maar kent de wijkagent al langer. In het verleden (nog onder de vorige eigenaar) zijn er rond dit café ernstige problemen geweest, die vermoedelijk vooral te maken hadden met handel in drugs. Nu wil de nieuwe eigenaar aangifte doen van een poging tot inbraak in zijn café. Als de aangifte wordt opgenomen, blijkt het echter te gaan om een incident van twee weken daarvoor. Toch neemt de wijkagent de aangifte op. Als dit rond is, lijkt de café-eigenaar nog iets te willen vertellen, waar hij echter wat om heen lijkt te draaien. Uiteindelijk komt het er toch uit. De man is ervan overtuigd dat er in zijn café 'klopgeesten' zitten. Eerder hadden anderen hem dat al verteld, maar nu is hij er zelf ook van overtuigd. Gelet op zijn reactie, vindt de wijkagent het moeilijk het verhaal te geloven. De kroegbaas vertelt echter dat hij een foto heeft gemaakt van zijn café waarop duidelijk een geestverschijning is te zien. Dat bewijs zou de wijkagent ook wel eens willen zien. De man belooft meteen dat hij hem de foto direct per e-mail zal toezenden. Nog geen tien minuten nadat de café-eigenaar is vertrokken, komt het mailtje bij de wijkagent binnen. Wijkagent en onderzoeker moeten inderdaad constateren dat op de foto van het interieur van het café een vage schim is te zien van een menselijke figuur, zelfs duidelijk met schoenen aan. Mogelijk is op de achtergrond nog een tweede, wat vagere figuur te zien. Hoewel de café-eigenaar deze informatie blijkbaar wel wil delen met de wijkagent, blijkt uit zijn gedrag, noch uit latere gebeurtenissen dat hij daarbij concrete actie van de wijkagent wenst of verwacht.

## 10 Administratieve problemen

Wijkagenten hebben met enige regelmaat te maken met problemen die hier onder de noemer 'administratief' worden samengenomen. Deze problemen kunnen onderling sterk verschillen. Ook hier wordt volstaan met enkele voorbeelden. Ten eerste hebben wijkagenten soms als taak controle uit te oefenen op de aanwezigheid van uiteenlopende vergunningen. Het kan hier gaan om vergunningen voor onder meer het organiseren van een wijkfeest op straat (met muziek, waarbij een deel van de openbare weg wordt afgesloten), het voeren van een horecagelegenheid en/of het (daarbij) hebben van een terras. Het karakter van de controleactiviteiten kan verschillen. In sommige gevallen hebben deze een telkens terugkerend karakter en zijn ze van tevoren gepland. Zo organiseert men op één van de wijkbureaus periodiek een zogenaamde integrale handhaving bij de horeca. De wijkagenten hebben hierbij de coördina-

tie. In andere gevallen bestaat de controle uit eenmalige activiteiten die vaak niet van tevoren zijn gepland.

Tijdens een avonddienst surveilleert de wijkagent samen met een jonge collega te voet in een gebied met veel horeca en snackbars. Hier vindt vaak drugshandel op straat plaats. Die avond ziet de wijkagent telkens weer een groepje van drie jongemannen voor een bepaald café staan. Hun uiterlijk én gedrag maken dat hij hen ziet als mogelijke straatdealers. Zij komen telkens om de beurt het café uit, staan dan even te bellen met hun mobieltje en gaan daarna het café weer in. Nadat hij dit (met enkele tussenpozen) al twee uur ziet gebeuren, wil hij hier toch meer van weten. Hij besluit het café in te gaan. De jongemannen zitten aan een tafeltje voorin in een hoek. Ze reageren verder niet op de binnenkomst van de wijkagent en zijn collega. Aan de bar vraagt hij om de chef. Hij praat achter in het café even met haar, zonder naar de drie genoemde jongemannen te verwijzen. Op een gegeven moment vraagt hij aan de kroegbaas of zich wel eens overlast voordoet in de buurt van het café, bijvoorbeeld ten gevolge van de straathandel in drugs. Het deels ontkennende antwoord van de kroegbaas maakt, dat hij op dat moment besluit de vergunningen van het café te gaan controleren. Later vertelt hij dat dit antwoord, gelet op de reputatie van dit gebied, hem wantrouwend maakte. Overigens was er op de vergunningen niets aan te merken. Wel houdt de wijkagent het gevoel, dat hij dit café de komende tijd meer in de gaten moet houden. Tegen de tijd dat wij het café verlaten, zijn de drie jongemannen die oorspronkelijk de aandacht van de wijkagent trokken binnen noch buiten het café meer te zien.

Soms heeft de wijkagent hierbij niet zozeer een controlerende, maar eerder een adviserende taak. Dit gebeurt bijvoorbeeld als leden van een buurtcomité in de zomervakantie voor de jeugd uit hun wijk enkele evenementen willen organiseren.

Ongeveer de helft van de wijkagenten houdt zich weleens bezig met het innen van achterstallige boetes (zie §4.1). Eén van de wijkagenten helpt soms bewoners uit zijn wijk die moeite hebben een grote boete in één keer te betalen. Hij biedt hen de mogelijkheid van een gespreide betaling. Dit betekent dat de betreffende bewoners bijvoorbeeld elke maand persoonlijk aan het bureau langs moeten komen om een vast deel van de openstaande boete bij de wijkagent te voldoen.

Tot slot worden wijkagenten soms ingeschakeld voor de uitvoering van in-

ternationale rechtshulpverzoeken. Vaak gaat het daarbij om verkeersovertredingen gepleegd in het buitenland. In één geval ging het om een verzoek vanuit Duitsland tot nadere informatie over een bepaald type buitenboordmotor dat daar werd aangetroffen in een vermoedelijk gestolen partij. Op verzoek van de recherche gaat de wijkagent op bezoek bij een plaatselijke handelaar. Vermoedelijk was deze buitenboordmotor (ooit) verkocht via deze handelaar. De vraag is in hoeverre de handelaar aan de hand van serienummers nog kan nagaan aan wie deze buitenboordmotor destijds werd verkocht.

### 11 Overige problemen

Tot slot kan een restcategorie van problemen worden onderscheiden waarmee wijkagenten zich in hun werk bezighouden. Het gaat hier om zeer verschillende problemen, die niet goed in de voorgaande categorieën passen, zoals dreigende radicalisering of milieuovertredingen. Dat eerste lijkt een nieuw probleem waar wijkagenten zich pas de laatste jaren mee bezig zijn gaan houden. Van wijkagenten wordt dan verwacht dat zij mogelijke radicalisering in hun wijk, vooral onder personen met een islamitische achtergrond, in een vroeg stadium signaleren en onderkennen. Afgaande op dit onderzoek krijgt dit thema slechts aandacht van wijkagenten in één van de drie onderzochte regio's (in een grote stad).

Bij één van de wijkagenten is sinds kort in zijn wijk een nieuwe islamitische gebedsruimte gekomen. Van buitenaf ziet het gebouw er verwaarloosd en naargeestig uit. Het gebouw maakt bovendien een afgesloten indruk: het is niet mogelijk van buiten naar binnen te kijken. Het enige dat van buiten is te zien, is dat op bepaalde tijden kleine groepjes mannen in traditionele kleding en met baarden het gebouw in- en uitgaan. De wijkagent is geïnteresseerd in wat hier gebeurt en welke personen er regelmatig komen. Hij krijgt daar echter moeilijk zicht op. Hij kent geen van de bezoekers persoonlijk – ze lijken meestal niet uit zijn wijk afkomstig te zijn. Pogingen contact te leggen met bestuursleden van de gebedsruimte leverden telkens niets op. Daarom besluit hij eens een paar keer onverwacht bij de gebedsruimte langs te gaan, in de hoop dat hij zo wel contact kan leggen en dat hij ook eens op zijn gemak binnen kan rondkijken.

## 8.2 Achtergronden en verschillen in probleemoriëntaties

### *Achtergronden van brede probleemoriëntatie*

De beschrijving in de vorige paragraaf maakt duidelijk dat wijkagenten zich in hun dagelijks werk bezighouden met zeer uiteenlopende problemen die een breed terrein beslaan. Welke factoren dragen nu bij aan deze brede focus op problemen? Onder meer de volgende omstandigheden spelen daarbij een rol.

Ten eerste komen er vanuit de buurt, burgers en partners vele en zeer diverse vragen op de politie af. Deels zijn deze specifiek gericht op de persoon van de wijkagent, als de voor burgers en partners vaak meest herkenbare en benaderbare vertegenwoordiger van de politie. Verschillende overwegingen maken dat wijkagenten dergelijke vragen vaak niet zo gemakkelijk afhouden. Men beseft dat het voor burgers zelf om ernstige problemen kan gaan, ook al is het de vraag of de politie wel in staat is tot een adequate oplossing te komen. Bovendien, de politie is voor veel burgers gemakkelijker bereikbaar dan andere instanties. Nee-zeggen is in de optiek van wijkagenten voor de betreffende burgers niet alleen vervelend, maar kan ook een soms moeizaam opgebouwde vertrouwensrelatie ondermijnen. Ten aanzien van vragen van partners geldt een vergelijkbare overweging: het in standhouden van een relatie met partners vergt soms een geven-en-nemen. Geen van de wijkagenten wil nog graag aangezien worden voor een 'wijkzuster' of 'maatschappelijk werkster', beelden uit het verleden die men op grote afstand wil houden. Toch besteden sommige wijkagenten, vanwege de genoemde overwegingen, soms wel (enige) tijd aan activiteiten die in hun opvatting 'eigenlijk' hulpverlening zijn.

Ten tweede komen er ook vanuit de eigen organisatie uiteenlopende vragen en problemen op de wijkagent af. Dat heeft deels te maken met de positie van de wijkagent in zijn organisatie,<sup>57</sup> deels ook met het beeld dat collega's hebben van het wijkwerk. Wijkagenten klagen hier soms ook over, vooral zij die minder duidelijk zijn ingebed in een wijkteam. Zij hebben het gevoel dat zij weleens worden gezien en gebruikt als het 'putje' van de politieorganisatie: problemen waarvan men elders in de organisatie niet weet wat ermee aan te vangen, worden voor hun gevoel ten onrechte doorgeschoven naar de wijkagent. In enkele gevallen gaat het zelfs om taken waarvan de betrokken wijkagenten zich afvragen of deze überhaupt wel door de politie moeten

---

57 Zie ook hoofdstuk 6 over sturing van en door wijkagenten.



worden gedaan (zoals het innen van niet-betaalde boetes of het bekeuren van vissers op het niet bij zich hebben van de visvergunning om aan een productie-target te komen).

Ten derde houden wijkagenten zich bezig met een divers geheel van problemen die zich in hun wijk voordoen, omdat naar hun opvatting verschillende soorten problemen vaak onderling verweven zijn. Zoals hiervoor is beschreven, kan bijvoorbeeld overlast nauw samenhangen met psychische problemen of met moeizame verhoudingen tussen verschillende bevolkingsgroepen in de wijk. Bovendien gaan in de opvatting van veel wijkagenten achter criminaliteit en overlast 'sociaal-maatschappelijke problemen' schuil. Wil men iets aan criminaliteit en overlast doen, ook in preventieve zin, dan zou aandacht voor de achtergronden daarvan (soms) nodig zijn. De politie zou dat niet altijd aan partners kunnen overlaten, omdat zij aan de aanpak van die partners vaak toch een eigen bijdrage moet leveren (ook al is het maar als 'stok achter de deur'). Bovendien, om te begrijpen waarom zich in de wijk bepaalde problemen of ontwikkelingen voordoen, zou inzicht in de achtergronden daarvan volgens veel wijkagenten nodig zijn. Ook het eerder beschreven mechanisme bij wijkagenten dat beter te veel informatie over risico's kan worden verzameld dan te weinig,<sup>58</sup> speelt hier een rol. Het is van tevoren vaak moeilijk te zeggen of bepaalde informatie later niet toch relevant kan blijken te zijn.

Ten vierde richten wijkagenten zich op zo'n brede range van problemen, omdat zich telkens weer nieuwe problemen aandienen waar zij aandacht aan moeten besteden. Een eerder genoemd voorbeeld van een dergelijk nieuw aandachtspunt is, dat wijkagenten in één van de onderzochte regio's er als taak bij hebben gekregen dat zij mogelijke politieke of religieuze radicalisering in hun wijk vroegtijdig moeten onderkennen en signaleren.

Tot slot: ook de eigen opvatting van een wijkagent kan bijdragen tot een brede probleemoriëntatie. Dat hoeft vaak nog niet eens zozeer een gevolg te zijn van een voorkeur voor bepaald werk. Eerder hangt dat samen met de door sommige wijkagenten gehanteerde, vaak morele opvatting dat 'nee-zeggen' tegen burgers er in hun werk eigenlijk niet bijhoort: burgers moeten altijd een beroep op hen kunnen doen en zij zullen dit niet gemakkelijk afhouden. Overigens, lang niet alle wijkagenten delen deze opvatting. Meestal wordt deze opvatting bovendien tamelijk selectief toegepast, dat wil zeggen dat ze vooral van toepassing wordt geacht op bepaalde categorieën (namelijk respectabele) burgers.

### Verscheidenheid

De breedte en diversiteit van problemen waar wijkagenten zich in hun werk op richten, betekent niet dat wijkagenten in de praktijk aan al die categorieën problemen evenveel tijd en aandacht besteden. Veel van de genoemde categorieën problemen komen echter wel in meerdere of mindere mate bij alle wijkagenten aan bod. Dat geldt zeker voor overlast, verkeersproblemen, openbare orde en kleine vormen van criminaliteit.<sup>59</sup>

De in het voorgaande genoemde achtergronden van de brede probleemoriëntatie zijn ook van belang om de diversiteit daarin bij wijkagenten te begrijpen. De aanwezigheid van problemen speelt daarbij een belangrijke rol. Zo is op de ene locatie de gerichtheid op 'problematische panden' veel minder sterk ontwikkeld dan op een andere, simpelweg omdat op die eerste plek veel minder van die panden aanwezig zijn. Ook verschilt bijvoorbeeld de aandacht voor overlast ten gevolge van drugshandel en drugsgebruik, omdat de mate waarin deze problemen zich voordoen per locatie verschilt. Politie mensen op het politiebureau in een dorp buigen zich nog over de vondst op straat van enkele zakjes waarin hasj heeft gezeten. Op een bureau in een problematische grote stadswijk met veel drugspanden en drugshandel op straat is dat een thema waarvoor geen aandacht bestaat.

Voor de eigen opvattingen van wijkagenten dragen bij aan verschillen in probleemoriëntatie. Zo zijn er wijkagenten die bij voorkeur burenruzies en conflicten in primaire relaties vermijden. Zij beperken hun aandacht in dergelijke gevallen tot de daaruit voortvloeiende overlast. Van de gedachte dat zij hier ook zouden moeten 'bemiddelen', moeten zij niets hebben. Voor andere wijkagenten is dit echter een regelmatig terugkerend punt van aandacht.

Ook zijn er verschillen in de mate waarin wijkagenten zich bezighouden met persoonlijke of psychische problemen van bewoners die voor ernstige overlast in de wijk zorgen. De meeste wijkagenten beperken zich tot de hieruit voortvloeiende verstoringen voor de openbare orde en de overlast voor de naaste omgeving. Eén van de wijkagenten gaat er echter verder in: hij onderhoudt met dergelijke personen een langdurige, intensieve en persoonlijke relatie waarin hij ook op allerlei manieren steun en hulp biedt. Juist hierin

---

59 Uitzondering is hier een wijkagent die in de eerste fase van het onderzoek werd geïnterviewd. Naar zijn opvatting moeten wijkagenten zich primair richten op problemen met een 'strafrechtelijke component'.

60 Zie §8.1.

toont hij zijn enorme betrokkenheid bij problemen van bewoners.<sup>60</sup> Andere wijkagenten vermijden bij voorkeur de contacten met dergelijke personen (die vaak in meerdere opzichten ‘buitenbeentjes’ zijn). Dat is deels een gevolg van hun opvatting dat het onderhouden van langdurige en intensieve relaties met deze categorie personen niet alleen moeilijk is, maar eigenlijk ook geen politiewerk. Bovendien ervaren wijkagenten deze contacten soms als frustrerend. Deze wijkagenten hebben bovendien weinig affiniteit met deze categorie mensen en voelen weinig betrokkenheid bij hun problemen.

Verschillen in opvatting kunnen ertoe bijdragen dat wijkagenten die werkzaam zijn binnen eenzelfde regio en in vergelijkbare wijken met overeenkomstige problemen toch sterk verschillen in probleemoriëntatie. Dit kan zelfs optreden bij wijkagenten die in naast elkaar liggende wijken werkzaam zijn, zoals uit het volgende voorbeeld blijkt van twee wijkagenten. De eerste is van oordeel dat wijkagenten zich primair moeten richten op problemen met ‘een strafrechtelijke component’:

‘In ieder geval op alle zaken waar een strafrechtelijke component in zit. (...) Wanneer je het hebt over zaken die meer met maatschappelijke zorg te maken hebben, dan ben je als politie veel meer doorgeefluik.’ (interview wijkagent)

De tweede wijkagent, werkend in een aangrenzende wijk met deels vergelijkbare problemen, heeft echter een heel andere visie op de problemen waar wijkagenten zich mee bezig horen te houden. In zijn ogen gaat het juist om lichtere problemen als overlast.

Deze wijkagent ziet zichzelf vooral als ‘politie van de kleine problemen in de wijk’, zoals overlast door jeugd of te hard rijden. Ook wil hij zich nog wel bezighouden met overlast rond coffeeshops. Maar de veel ingewikkelder problemen, zoals de criminele verbanden die mogelijk ‘aan de achterkant van de coffeeshop’ spelen, ziet hij niet meer als een probleem voor de wijkagent. Praktische overwegingen spelen daarbij een belangrijke rol: ‘Als ik mij ook met dat soort problemen moet gaan bezighouden, stroom ik binnen no time vol met werk.’

### 8.3 Diversiteit en eenheid in problemen

In de voorgaande paragrafen is gebleken dat de problemen en vragen die in het dagelijks werk van wijkagenten aan bod komen een grote variëteit kennen en een breed scala beslaan. Het beeld wordt nog complexer, omdat wijkagenten bovendien verschillende accenten leggen bij de problemen waarop zij zich in hun werk richten. Slechts voor een deel zijn deze verschillen het gevolg van 'objectieve' verschillen in binnen de wijk of buurt aanwezige problemen. Daarnaast spelen verschillen in probleemoriëntaties een rol. Welke problemen in het dagelijks gebiedsgebonden politiewerk aan bod komen, is een (telkens veranderend) compromis tussen uiteenlopende, soms strijdige verwachtingen en eisen, gefilterd door de praktische mogelijkheden en belemmeringen die het werk met zich meebrengt en de eigen opvattingen, voorkeuren en soms idealen van wijkagenten. Die uiteenlopende, soms strijdige verwachtingen en eisen komen onder meer van (in willekeurige volgorde) leidinggevendenden, collega's, gezagsdragers, partners en burgers.

Dit betekent dat de brede probleemoriëntaties van wijkagenten niet alleen een resultante zijn van interne overwegingen binnen de politie zelf. Door partners, maar ook vanuit het lokale veiligheidsbeleid van de gemeente, worden in allerlei vormen van samenwerking vragen gesteld en verwachtingen geformuleerd over welke problemen de politie moet aanpakken. In belangrijke mate hebben deze betrekking op het werk van wijkagenten. Hoewel er voor de politie goede redenen kunnen zijn aan sommige vragen van partners of gemeente niet tegemoet te komen, is het tegelijk belangrijk te constateren dat de gedachte dat andere partijen in de aanpak van onveiligheid ook een taak en verantwoordelijkheid hebben, er vaak toe zal leiden dat de politie die moet ondersteunen en daarbij moet aansluiten (vgl. Gunther Moor en Peeters, 1996; Terpstra en Kouwenhoven, 2004; Terpstra, 2008b). Juist in het werk van wijkagenten zal dit vaak gestalte moeten krijgen. In de praktijk zal dat tot verbreding van de focus van wijkagenten leiden.

Deze constatering roepen echter de vraag op in hoeverre er een gemeenschappelijke noemer is aan te geven in de problemen waarop het gebiedsgebonden politiewerk zich richt. Of is, zoals sommige wijkagenten vrezen, het gebiedsgebonden politiewerk slechts een 'vuilnisvat' waarin de meest uiteenlopende problemen terechtkomen?

Hoe tegenstrijdig dat ook moge klinken, op basis van deze studie moeten beide vragen bevestigend worden beantwoord. Inderdaad worden wijkagen-

ten in hun werk geconfronteerd met inhoudelijk zeer diverse problemen, waarvoor burgers en instanties niet elders terecht kunnen. Tegelijk lijkt aan al die zo verschillende problemen toch ook een gemeenschappelijke noemer ten grondslag te liggen.

In een inmiddels klassieke studie heeft Egon Bittner (1974) op basis van empirisch onderzoek geprobeerd de kern van het dagelijks politiewerk te formuleren. Ook hij constateert dat politiemensen zich in hun werk bezighouden met een schijnbaar oneindige hoeveelheid typen problemen. Toch is daar in volgens hem een patroon waar te nemen. Wat al die zo uiteenlopende problemen waarop de politie zich richt gemeenschappelijk hebben, is dat er een problematische situatie is ontstaan waarin directe interventie nodig is, of in de terminologie van Bittner (1974: 30): 'something-that-ought-not-to-be-happening-and-about-which-someone-had-better-do-something-now'. Juist vanwege de noodzaak om direct op te treden, doet 'men' een beroep op de politie. De politie is de instantie waarvan verwacht wordt dat die in staat is in probleemsituaties, wat het karakter daarvan ook moge zijn, direct op te treden, eventueel zonder toestemming van betrokkenen en tegen hun wil in. Het gaat daarbij niet om de inzet van dwang of geweld op zich, maar veel meer om het besef dat die (in laatste instantie) eventueel wel kunnen worden gebruikt.

Het is deze 'unieke competentie' (Bittner, 1974: 31) van de politie die ook herkenbaar is in een deel van het werk van wijkagenten. Ze vormt een belangrijk element in veel van de problemen waarvoor samenleving, burgers en instanties een beroep doen op wijkagenten. Als wijkagenten in hun werk te maken krijgen met bijvoorbeeld psychische of relationele problemen, gaat het hen in de regel niet om deze problemen op zich, maar om deze problemen in relatie tot bijvoorbeeld overlast en onveiligheid voor omwonenden. Daarbij kan het nodig zijn een oplossing af te dwingen, ondanks weerstanden en oppositie daartegen. Juist voor dat laatste element wordt een beroep gedaan op de politie, ook al gaat het daarbij telkens om inhoudelijk zeer verschillende problemen.

Vanuit dit perspectief is het relevant in te gaan op twee veelvoorkomende opvattingen met betrekking tot problemen waarop het gebiedsgebonden politiewerk zich richt en/of zou moeten richten. Ten eerste gaat het om de gedachte dat wijkagenten zich te veel zouden bezighouden met 'hulpverlening'. Ten tweede, en hier nauw mee verbonden, gaat het om de notie dat wijkagenten zich meer zouden moeten concentreren op wat wordt gezien als de kerntaak

van de politie, en deze zou dan vooral liggen in de bestrijding van criminaliteit. Met deze twee noties wordt het gebiedsgebonden politiewerk geplaatst in een eenvoudig dualistisch schema waarin 'zacht' tegenover 'hard' wordt geplaatst. 'Zacht' staat daarbij voor hulpverlening en 'hard' wordt gezien als symbool voor de bestrijding van criminaliteit.

De voorgaande schets van de problemen waarop wijkagenten zich in de praktijk van hun werk richten, maakt duidelijk dat beide opvattingen en het daaraan ten grondslag liggende schema tekortschieten. Als wijkagenten al aan dienst- of hulpverlening doen, gebeurt dit in beperkte mate. De hulp- en dienstverlening hebben bovendien vooral een praktisch karakter, zijn deels een uiting van 'wellevendheid' (om een passend, maar wat ouderwets woord te gebruiken) of hebben betrekking op problemen die vooral de aandacht van de politie vragen, omdat ze kunnen leiden tot overlast en verstoring van de openbare orde.

De wijkagent die langdurige en intensieve relaties onderhoudt met burgers om hen bij problemen te begeleiden, is volgens dit onderzoek een individuele uitzondering. Tegelijk vormt ook de wijkagent een uitzondering die meent dat hij zich alleen moet richten op problemen die vanuit strafrechtelijk perspectief relevant zijn. De meeste wijkagenten zijn van mening dat een beperking van de aandacht tot alleen problemen die strafrechtelijk relevant zijn of alleen betrekking hebben op bestrijding van criminaliteit tot een aanzienlijke verarming van hun rol zou leiden.

Er is nog een andere overweging relevant: juist in het gebiedsgebonden werk zijn hulpverlening en 'ingrijpen' (eventueel tegen de wil van betrokkenen in) vaak van elkaar afhankelijk (Reiner, 2000: 111-112). Een wijkagent is geen surrogaatmaatschappelijk werker (Bittner, 1974: 31) en wijkagenten anno nu realiseren zich dat ook. Dat wil niet zeggen, dat zij niet soms hulp verlenen. Dat doen zij dan echter vanuit een ander perspectief dan een hulpverlener en tegen de achtergrond niet alleen van een 'service', maar ook van een 'force'. Typerend voor het werk van wijkagenten is juist dat beide elementen elkaar (in wisselende mate) nodig hebben, zonder dat de wijkagent beide elementen altijd zelf hoeft uit te voeren.

Dit hoofdstuk begon met een korte schets van een populair beeld over het werk van wijkagenten. Volgens dat beeld zouden de behoefte en de noodzaak om een 'relatie' met wijkbewoners op te bouwen en hun 'vertrouwen' te winnen of te behouden ertoe leiden dat wijkagenten zich met allerlei oneigenlijke,

‘softe’ problemen bezighouden. De voorgaande schets maakt duidelijk dat dit als algemeen beeld van de problemen waarop wijkagenten zich in hun werk richten, niet klopt. Twee overwegingen zijn hierbij van belang, namelijk dat burgers vaak toch op vrij grote afstand van de wijkagent staan én dat de noodzaak om een relatie met burger op te bouwen en in stand te houden, niet zozeer gevolgen heeft voor de soort problemen waarop wijkagenten zich richten, als wel (in sommige gevallen) voor de wijze van aanpakken van deze problemen. In volgende hoofdstukken wordt hier uitgebreider op teruggekomen.

De oorspronkelijke analyse van Bittner had vooral betrekking op het werk van de noodhulp of de surveillancedienst. Het gebiedsgebonden politiewerk heeft als ambitie zich op minstens twee punten daarvan te onderscheiden, namelijk door preventie en een probleemgerichte aanpak. In het eerste geval gaat het niet om direct ingrijpen door de politie bij acute bedreiging of gevaar, eventueel tegen de wil van betrokkenen in, maar om het voorkomen dat een dergelijk ingrijpen op termijn nodig wordt. In het tweede geval gaat het niet om het reageren op losse incidenten, maar om het scheppen van een context en het beïnvloeden van achterliggende oorzaken van een reeks vergelijkbare incidenten, zodat een preventief effect wordt verkregen.<sup>61</sup> Ook al vindt het werk van wijkagenten daarmee plaats in een ander kader en vanuit een ander perspectief dan dat van de noodhulp, de problemen waar het gebiedsgebonden werken zich op richt zijn overeenkomstig: telkens gaat het om situaties die nu of in de toekomst (kunnen) vragen om een direct ingrijpen, eventueel tegen de wil van betrokkenen in. Inhoudelijk zijn deze problemen daarentegen zeer divers.

Tegelijk leveren beide elementen een zekere onbepaaldheid op in de problemen die in het werk van wijkagenten centraal staan. Net zoals eerder werd geconstateerd bij de informatie die wijkagenten verzamelen en in voorraad houden, geldt ook hier dat aan fouten van de tweede soort de voorkeur wordt gegeven boven fouten van de eerste soort. Dit draagt ertoe bij dat wijkagenten uiteindelijk komen tot een ruimere probleemoriëntatie. Men heeft liever dat men zich op één risico te veel richt dan dat achteraf blijkt dat men een risico heeft gemist. Het is vermoedelijk dan ook meer deze ambitie die aan het gebiedsgebonden politiewerk wordt meegegeven die resulteert in een zekere

---

61 In hoofdstuk 9 en 12 wordt nader ingegaan op respectievelijk preventie en het probleemgerichte karakter van het dagelijks werk van wijkagenten.

onbepaaldheid en openheid dan de vaak veronderstelde behoefte van wijkagenten om 'vriendjes te worden en te blijven' met bewoners.



## Preventie in het gebiedsgebonden politiewerk

Naast nabijheid tot burgers en een brede oriëntatie op de problemen die in de buurt spelen, kent het gebiedsgebonden politiewerk een derde belangrijk uitgangspunt. Het gaat daarbij om het streven naar een niet alleen reactieve, maar ook preventieve aanpak door de politie van (veiligheids-)problemen in wijk of buurt.

Preventie blijkt in dit verband een lastig begrip. Het kan worden omschreven als het door middel van doelgerichte, georganiseerde activiteiten voorkomen van ernstige problemen (Terpstra, 2003: 24-25). Op deze wijze opgevat, kan preventie worden beschouwd als het tegengestelde van 'reactief optreden'. In die zin zou de gedachte van preventie een belangrijke correctie kunnen vormen op het in de regel vooral reactieve optreden van de politie.

Uit de interviews met wijkagenten in de eerste fase van dit onderzoek blijkt echter dat preventie in de praktijk een niet erg helder begrip is. Soms lopen verschillende betekenissen van dit concept door elkaar. Het begrip 'preventie' wordt ook wel beschouwd als algemeen (soms onbedoeld) (neven-) effect dat zou uitgaan van (elk) politieoptreden. Preventie lijkt dan te worden gezien als verweven met een symbolische dimensie van politieoptreden: de aanwezigheid van een herkenbare politie met alle symbolen die daarbij horen, zou een normbevestigend en preventief effect (kunnen) hebben.

Uit de interviews blijkt bovendien dat politiemensen preventie vaak zien als het tegenovergestelde van repressie (soms ook wel handhaving). Hoewel op deze interpretatie wel het een en ander valt af te dingen (waaroever later meer), zal om deze reden hier toch eerst worden nagegaan in hoeverre het dagelijks werk en het optreden van wijkagenten (ook) repressieve elementen bevatten (§9.1). Vervolgens komen verschillen tussen wijkagenten aan bod met betrekking tot de mate waarin zij repressie in hun werk gebruiken. Daarbij wordt tevens ingegaan op de achtergronden die daarbij een rol spelen (§9.2). Daarna komt aan de orde op welke wijze wijkagenten vorm geven aan preventie in hun gebiedsgebonden werk en welke strategieën zij daarbij hanteren (§9.3).

## 9.1 Preventie en repressie

Eerder werd geconstateerd dat het gebiedsgebonden politiewerk de afgelopen jaren in Nederland, net als in vele andere westerse landen, weliswaar een proces van institutionalisering heeft doorgemaakt, maar tegelijk kritiek heeft gekregen en onder druk is komen te staan. Naast het brede (en in de ogen van critici onbestemde en vaak oneigenlijke) karakter van de problemen waarop het gebiedsgebonden werk zich richt, vormt juist het vermeende gebrek aan handhaving en repressie door wijkagenten in deze kritiek een belangrijk element. In een daarbij veel gehanteerd taalgebruik heet het dan dat wijkagenten te 'soft' zouden zijn en te weinig zouden 'optreden'.

Tijdens de interviews in de eerste fase van het onderzoek blijkt geen van de wijkagenten van oordeel te zijn dat repressief optreden of handhaving geen onderdeel zou moeten zijn van het gebiedsgebonden politiewerk. In tegenstelling tot wat op basis van bestaande beeldvorming wellicht verwacht zou worden, komt het andersom wel voor. Enkele wijkagenten vertellen tijdens de interviews dat naar hun opvatting strikte handhaving het centrale onderdeel is en moet zijn van hun gebiedsgebonden politiewerk. Twee van de geïnterviewde wijkagenten zijn van oordeel dat preventie in hun werk niet thuishoort.

'Pro-actie? Nee, de politie moet zich niet te veel bezighouden met dat soort zaken. Op zich is het goed om dingen voor te zijn. Maar de politie moet goed begrijpen waar ze voor is. En dat is voor optreden.' (interview wijkagent)

Vanuit deze visie beperkt de bijdrage van de wijkagent aan preventie zich bijvoorbeeld tot het signaleren, adviseren en activeren van andere partijen. De kernopgave van de politie, en ook van het gebiedsgebonden politiewerk, blijft in deze opvatting echter gelegen in repressief optreden.

'Ik ben er uiteindelijk voor de repressie. Maar je moet mij goed begrijpen, wij als politie doen natuurlijk ook aan preventie. Ik signaleer en op basis van de signalen die ik krijg, probeer ik anderen aan te sporen. En op het moment dat ik erin slaag om goed te signaleren en goed andere partijen aan te sporen, betekent dat ook dat ik als politie niet repressief hoef op te treden.' (interview wijkagent)

De meeste wijkagenten laten tijdens de interviews echter weten dat volgens hen het werk berust en zou moeten berusten op een mix van preventieve en repressieve elementen. Met dat laatste doelen zij vaak op handhaving, vooral door het uitschrijven van processen-verbaal. Veel van de wijkagenten vertellen dat zij in de regel eerst proberen door middel van 'preventie', waarschuwing, sussen, 'praten', bemiddeling of overreding problemen op te lossen of gedrag van burgers te beïnvloeden. Dit blijkt ook uit veel van de observaties.

Tijdens de eerdergenoemde 'openbare-ordedienst' krijgt de wijkagent tot drie keer toe te maken met een vechtpartij op straat tussen (groepen) jongeren. In twee van de drie gevallen kiest de wijkagent, samen met zijn collega's ter plaatse, voor een strategie van 'sussen' en de betrokkenen pogen tot enige redelijkheid te brengen. In het derde geval echter wordt direct 'repressief' opgetreden. Het verschil in optreden wordt grotendeels bepaald door de 'reputatie' van (een deel van) de vechters.

Tegelijk geven alle geïnterviewde wijkagenten aan, dat het daar soms niet bij kan blijven. Omdat burgers soms niet 'willen luisteren', hun gedrag niet aanpassen, niet 'inbinden' en een wijkagent naar zijn opvatting niet 'kan blijven waarschuwen' en 'praten', wordt handhaving, 'optreden', schrijven of 'doorpakken' als noodzakelijk gezien. Burgers moeten dan 'blijkbaar voelen' dat hun gedrag niet wordt geaccepteerd. Bovendien ziet men handhaving soms als noodzakelijk om het gezag niet kwijt te raken.

'Repressie doe ik ook. Natuurlijk, preventie staat heel centraal, maar de wijkagent moet soms ook zijn tanden laten zien. Soms ook als een stok achter de deur. Mensen willen ook duidelijkheid. Als je sommige mensen een vinger geeft, dan nemen ze meteen je hele arm. Als ik dan niet optreed, dan word ik een sociaal werker. Ik kan van alles proberen, ik neem het sociale er zeker bij, maar ik ben toch ook bezig als politiemann. Ik maak ook afspraken met bewoners. Ik trek grenzen. En als mensen zich er dan niet aan houden, dan schrijf ik eventueel een bon. Ik moet soms een korte klap maken. Er is hier ergens in de buurt een pleintje. Het is er wat onoverzichtelijk, kinderen spelen er ook altijd. En daar zetten mensen hun auto op de stoep. Dat is gewoon gevaarlijk daar. Ik heb mensen er een paar keer gewaarschuwd. Gisteren heb ik gezegd, vanaf nu is het afgelopen. Het is niet meer praten, maar bonnen schrijven. Vanmorgen ben ik er langsgegaan, er stond geen auto meer. Bekeuren helpt blijkbaar toch wel. Repressie is nodig om de zaak kracht bij te zetten.' (interview wijkagent)

‘Het is zeker preventief. Maar niet alleen. Ik waarschuw mensen, ik doe zeker ook aan bemiddeling. Maar een tweede keer doe ik dat niet meer. Dan zeg ik: “Tot hier en niet verder. Je kunt kiezen, wil je vrede of wil je oorlog?” Als ze dat laatste kiezen, laat het ze dan ook maar even voelen. Dan komen wij daarna wel weer om ze aan te houden. Het is blijkbaar nodig om mensen eventueel een tik op de neus te geven. Dan moet er maar een verbaal komen. Een voorbeeld: er is hier een wijkje, daar waren problemen met parkeren. En toen hebben bewoners zelf – daar ik was niet bij – afspraken gemaakt over het parkeren. Daar hebben zij mij ook later van op de hoogte gesteld. Op zich vind ik dat prachtig, dat ze het zo hebben opgelost. Nou blijkt in de praktijk, dat er toch mensen zijn die zich niet aan die afspraken houden. Die blijven hun auto op een grasperk in het midden zetten. En dat is daar vrij gevaarlijk, want daar spelen ook altijd kinderen, die bovendien willen oversteken naar hun huis aan de andere kant van de straat. Dan is er voor mij een punt, als er dan mensen zijn die zich er niet aan houden, dan wordt het dus *zero tolerance*. Het is gevaarlijk voor de kinderen daar te parkeren, het grasveld gaat er kapot van en het mag gewoon niet. Maar in de regel is een dergelijke aanpak hier in deze wijk niet nodig. In de regel zijn mensen hier toch behoorlijk aanspreekbaar op hun gedrag.’ (interview wijkagent)

Veel wijkagenten constateren dat de laatste jaren een verschuiving gaande is, waarbij meer nadruk komt te liggen op handhaving en repressie. Dat heeft deels te maken met veranderende opvattingen over hun werk. In die zin hoort het tot de thans gevestigde orthodoxie van het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland, dat wijkagenten zich niet meer kunnen en mogen onttrekken aan handhaving en repressie:

‘Ik denk toch wel dat je daar een verandering in ziet. Vroeger was de wijkagent iemand die over straat liep en met iedereen een praatje maakte. Het aspect van het praatje met de buurt blijft wel, maar nu is het zo dat je niet alleen nog maar een *good guy* bent. Soms moet je ook gewoon simpelweg optreden.’ (interview wijkagent)

‘Ik denk dat een andere belangrijke verandering het meer repressieve optreden is. Het is niet zo, dat we alleen nog maar repressief optreden, maar ik vind dat de balans een stuk beter is geworden. En dat komt het werk ook zeker ten goede. Daar waar je vroeger de goede lobbies was, die de

vriend van iedereen was, is dat nu toch wel veranderd. (...) Hij is niet alleen maar die goede lobbies. Dat is hij soms ook wel, maar op de juiste momenten wordt er nu ook kordaat opgetreden.’ (interview wijkagent)

Zoals uit de twee voorgaande gespreksfragmenten blijkt, staat een deel van de wijkagenten neutraal tot tamelijk positief tegenover deze ontwikkeling. Men wijst onder meer op maatschappelijke veranderingen, waardoor soms een hardere reactie, ook van wijkagenten, onvermijdelijk zou zijn geworden. Tegelijk zijn er wijkagenten die een ambivalente of zelfs negatieve opstelling hebben tegenover deze ontwikkeling. Vaak hebben hun bezwaren betrekking op concrete incidenten waarbij voor een ‘hard’ optreden is gekozen, dat in hun ogen niet effectief, proportioneel of rechtvaardig is. Voorbeelden hiervan zijn ontruiming van (relatief kleine) hennepkwekerijen bij mensen thuis zonder dat er sprake is van brandgevaar, overlast of diefstal van elektriciteit.

De verschuiving naar meer handhaving en repressie hangt samen met de grotere nadruk binnen de Nederlandse politie op het realiseren van meetbare prestaties. Zoals eerder beschreven,<sup>62</sup> beoordelen wijkagenten deze druk om ‘PV’s te produceren’ op verschillende manieren. Sommige wijkagenten menen dat deze ontwikkeling positief is. Andere staan daar neutraal of gemengd tegenover, terwijl een (in dit onderzoek grootste) deel van hen daar tamelijk kritisch tegenover staat. Deze laatste wijkagenten vragen zich af of onder druk van de prestatienormen het karakter van het gebiedsgebonden werken niet op een ongewenste manier zal veranderen, of het schrijven van bonnen wel altijd zinvol is en niet een doel op zich wordt:

‘Je moet nu produceren, daar waar je vroeger gewoon een goede agent moest zijn. (...) Ik merk dat ik nu zo af en toe echt mijn werk toch wel een beetje gekunsteld ga doen. Ik moet er 120 (per jaar) schrijven...’ (interview wijkagent)

---

62 Zie §6.3.

## 9.2 Verschillen in nadruk op repressie

De interviews met de wijkagenten in de eerste fase van dit onderzoek laten weliswaar zien dat de algemeen gedeelde opvatting is dat zowel preventie als repressie tot het gebiedsgebonden politiewerk hoort, maar ze laten ook veel vragen open over de mate waarin wijkagenten werkelijk handhavend en repressief optreden (bijvoorbeeld door processen-verbaal uit te schrijven). Ondanks het feit dat alle wijkagenten zeggen dat zij in hun optreden een mix hanteren van preventieve en repressieve elementen, wordt uit de observaties duidelijk dat wijkagenten aanmerkelijk verschillen in de mate waarin zij handhaven en repressief zijn. Dit correspondeert overigens met verschillen in hun oordeel over de betekenis van de invoering van prestatiesturing door middel van productietargets. De wijkagenten die positiever zijn over prestatiesturing schrijven in de praktijk meer en ook gemakkelijker bonnen. De wijkagenten die negatiever oordelen over de 'bonnendwang', schrijven in de regel minder en hebben meer moeite om ook aan hun productietarget te komen. Opvallend is bovendien dat de verschillen in opvattingen over prestatiesturing en in de mate waarin wijkagenten feitelijk processen-verbaal uitschrijven, dwars door de politieregio's heen lopen. Blijkbaar tellen hier de individuele opvattingen en praktijken zwaarder dan het regionaal beleid ten aanzien van prestaties en prestatiesturing. Bovendien treden deze verschillen tussen wijkagenten op los van de hoogte van de voor hen geldende productienormen.

### Relatief weinig nadruk op repressie

De achtergronden en motieven van wijkagenten die relatief weinig repressief optreden, naar verhouding minder processen-verbaal uitschrijven en negatiever oordelen over de aanwezigheid van prestatietargets, verschillen sterk.<sup>63</sup> Aan de hand van enkele voorbeelden kan dit duidelijk worden gemaakt.

Eén van de wijkagenten schrijft relatief weinig bonnen. Voor zover hij deze uitschrijft, doet hij dat bovendien vooral tijdens diensten in de Noodhulp. Het belangrijkste argument dat hij voor deze werkwijze geeft, is dat hij weliswaar 'niet tegen bonnen' of repressief optreden is, maar dat in zijn opvatting een getalsmatige productienorm 'niet past bij zijn werkwijze'. Op straat, bij-

---

63 Twee van de drie wijkagenten uit deze categorie hebben tijdens de observatiedagen geen PV geschreven.

voorbeeld als hij door zijn wijk fietst, spreekt hij vaak en gemakkelijk burgers en jongeren aan op hun gedrag. In die zin is hij voortdurend bezig normen te stellen en te bevestigen. In de regel lost hij problemen op door mensen aan te spreken, te waarschuwen of bij conflicten te bemiddelen. Collega's die veel bonnen schrijven, bonnen 'laten stapelen'<sup>64</sup> of in zijn ogen PV's schrijven om hoge cijfers te kunnen scoren, kunnen niet op zijn instemming rekenen. Een strakke aanpak ontbreekt niet in zijn werkwijze. Het gaat dan echter om specifieke gevallen waarbij hij dwang probeert te combineren met preventie en/of hulpverlening.

Zo werkt één van de wijkagenten zeer actief mee aan een systeem waarbij jongeren uit zijn wijk die zijn veroordeeld tot een verblijf in een jeugdgevangenis mogen kiezen voor een strak toezichtregime. Dit regime vereist dat de jongere overdag naar school gaat en/of werk heeft. Door de wijkagent worden afspraken gemaakt over de tijden dat de jongere thuis, op school of op het werk is. Hij mag zich niet op een andere locatie bevinden dan afgesproken. Frequent (soms een paar keer per week) vindt op onverwachte momenten controle plaats door de wijkagent of collega's uit de Noodhulp om te kijken of de jongere wel volgens afspraak thuis is. Bovendien wordt bijgehouden of de jongere wel op de afgesproken tijden op school en op het werk is. De jongere wordt bovendien elke twee weken gecontroleerd op eventuele drugssporen in de urine. Begeleiding en hulpverlening vinden tegelijk plaats door een medewerker van de jeugdreclassering. Loopt het systeem enkele maanden goed, dan kan de wijkagent in overleg met de jeugdreclassering beslissen dat langzaam wordt overgegaan naar een soepeler regime.

Een tweede wijkagent schrijft eveneens weinig bonnen uit. Hij haalt zijn target lang niet. Hij is, zo verklaart hij meerdere keren, geen tegenstander van repressief optreden als dat nodig of wenselijk is. Als wijkagent ziet hij dat echter niet als zijn taak. Hij ziet het vooral als zijn taak contacten te onderhouden met partners, problemen te signaleren in zijn wijk en vervolgens te proberen daarvoor tot oplossingen te komen door partners in te schakelen. Sluitstuk

---

64 'Stapelen' staat hier voor het schrijven van meerdere PV's tegelijk voor één situatie. Dit gebeurt bijvoorbeeld als de politie een jongere in één keer drie bonnen geeft, namelijk voor te hard rijden met een brommer, het niet dragen van een helm en het rijden op de stoep.

daarbij kan een strakke handhaving door de politie zijn (in de regel georganiseerd door de wijkagent, maar uitgevoerd door medewerkers van de Noodhulp). Het schrijven van bonnen past in zijn optiek niet bij zijn functie als wijkagent. Deze vult hij grotendeels in als een tweedelijnsfunctie.

‘Ik heb dat ook tegen mijn chef gezegd: “Als je wilt dat ik mijn target aan processen-verbaal haal, dan doe ik dat. Maar dan blijven andere zaken liggen.”’

Het weinig repressieve optreden en het niet-halen van het productietarget worden bij een derde wijkagent ingegeven door een combinatie van de twee hiervoor beschreven motieven en overwegingen. Deze wijkagent constateert dat hij er de laatste jaren steeds meer taken bij krijgt, die veelal in het repressieve vlak liggen, zoals meer bonnen schrijven, deelname aan projecten voor integrale handhaving en eenmalige, gerichte handhavingsacties, deelname aan interventieteams, de aanpak van veelplegers, de groeiende druk om hennepkwekerijen op te rollen en het innen van achterstallige betalingen van bonnen. Door al die nieuwe taken heeft hij het gevoel steeds minder aan zijn eigenlijke werk als wijkagent toe te komen. Bovendien vraagt hij zich van sommige maatregelen (zoals de productienormen voor processen-verbaal) af in hoeverre ze zinvol zijn. Ondanks zijn weerzin tegen deze maatregelen is hij zich op vooral pragmatische gronden langzaam toch gaan voegen in deze strakkere, hardere aanpak en in het daarbij passende productieregime. De vrees dat zijn carrière anders gevaar loopt, speelt daarbij een rol. Het leidt op onderdelen echter tot een tamelijk ritualistische werkwijze (Merton, 1968; Kagan, 1978).

### *Relatief meer nadruk op repressie*

Daarnaast zijn er wijkagenten die naar verhouding meer aandacht besteden aan handhaving en daarbij ook meer gebruikmaken van repressieve elementen, zoals het uitschrijven van PV's.<sup>65</sup> Deze wijkagenten staan niet negatief (soms zelfs positief) tegenover prestatiesturing waarbij politiemensen worden beoordeeld op het bereiken van een vooraf vastgesteld aantal PV's. Deze wijkagenten heb-

---

<sup>65</sup> Tijdens deze observaties blijken deze wijkagenten veel vaker, soms dagelijks een PV uit te schrijven.



ben geen moeite de opgelegde targets te halen. Zij hebben het idee dat zij met de invoering van deze targets hun werkwijze niet echt hebben hoeven aan te passen. Kennelijk hadden ze al een hoog productieniveau of was er voor hen voldoende rek om het nieuwe niveau, zonder veel moeite, te halen.

Voor deze wijkagenten is handhaving het centrale onderdeel van het politiewerk, ook van het gebiedsgebonden politiewerk:

‘De gebiedsmentor moet in de eerste plaats een politieagent zijn. Hij moet handhavend optreden, hij moet niet vervallen in pappen en nathouden, hij moet duidelijk zijn en tegelijk ook rechtvaardig. Dus dat gaat eraan vooraf. Soms vergeten mensen dat wel eens.’ (interview wijkagent)

Eén van deze wijkagenten beoordeelt op grond van deze visie ook of activiteiten wel of niet tot zijn taken moeten worden gerekend: ‘Er moet wel iets te handhaven zijn.’

Deze wijkagenten delen de opvatting niet dat repressief optreden hun relatie met bewoners in gevaar zou kunnen brengen. Enkele van deze wijkagenten menen dat bewoners uit hun wijk (zelfs diegenen die zij persoonlijk goed kennen) maar moeten begrijpen dat hun werk met zich meebrengt dat er bonnen kunnen worden uitgeschreven:

‘Ik vind dat iedereen zijn beroep heeft. De een is politieman, de ander tandarts of loodgieter. En dan kunnen mensen verwachten dat een bon erbij hoort.’

Zolang de wijkagent ‘open’, ‘duidelijk’ en ‘eerlijk’ is, hoeft een repressief optreden – dat soms zelfs aanmerkelijk verder gaat dan het uitschrijven van een PV – in hun ogen op termijn de relatie met bewoners niet te verstoren. Deze wijkagenten ontmoeten op straat regelmatig mensen tegen wie zij in het verleden hebben moeten ‘optreden’, zonder dat dit nu aan hun opstelling is te merken.

Op bezoek in een Turks activiteitencentrum komt er op een gegeven moment een man naar de wijkagent toe die zijn zorgen uitspreekt over een voorval dat de lokale gemeenschap in deze dagen nogal bezighoudt. De wijkagent praat met hem hierover, ondertussen een kopje thee drinkend. Andere mannen komen erbij zitten. Op een gegeven moment begint de man over een voorval van naar schatting 16 jaar geleden. Toen is hij door

deze zelfde wijkagent aangehouden en is zijn auto, volgeladen met appels, in beslag genomen omdat hij zonder geldige APK-keuring reed. Met de zakken appels slepend ging de man destijds op het bureau weg, zonder zijn auto. Nu kan hij er inmiddels smakelijk over vertellen en om lachen.

Dat wil niet zeggen, dat op het moment van het repressieve optreden geen spanningen in de relatie met burgers kunnen ontstaan. Zo vertelt een wijkagent dat hij de avond daarvoor een groepje bewoners uit zijn wijk heeft aangehouden en voor enkelen een PV heeft uitgeschreven die hen veel geld gaat kosten. Zij reageerden daar vrij agressief op:

‘Ik heb gewoon mijn bon geschreven. Ik kende ze wel en wist wie het waren. Zij kennen mij ook. Ik weet ook dat ik ze de volgende dag weer tegenkom. Soms zie je ook wel dat ze de volgende dag toch hun excuses aanbieden. Soms doen ze ook net alsof ze zich er niks van herinneren. Maar het maakt mij niets uit. Ik moet gewoon mijn bon schrijven. Ieder zijn werk. Zij bleven overigens wel op een afstand van een paar meter. Echt gevaarlijk in de zin van fysiek bedreigend werd het niet. Ze bleven alleen verbaal. Maar ze zeiden dingen die ze niet moeten zeggen. En ze weten ook: ik houd hun naam in mijn boekje. Dus als er weer wat gebeurt, zijn zij het haasje.’

De meeste wijkagenten gaan er echter vanuit dat bij een ‘eerlijk en open optreden’ deze spanningen in de regel vanzelf weer ‘overwaaien’.

Het bezwaar dat één van de eerdere wijkagenten heeft tegen het ‘stapelen’ van PV’s, wordt door deze categorie wijkagenten niet gedeeld. Zij neigen veel meer tot de opvatting dat burgers die in aanmerking komen voor meerdere bonnen in één keer, dat toch in de eerste plaats aan hun eigen gedrag moeten wijten.

Op vrijdagavond, tijdens de ‘openbare-ordedienst’, surveilleert de wijkagent in de buurt van een aantal cafés waar rond deze tijd veel jeugd komt en op straat hangt. Op een gegeven moment ziet hij een jongeman met een halfvol bierglas op straat lopen. Deze staat niet meer stevig op zijn benen. Terwijl de wijkagent achter hem aan loopt, gooit de jongeman het glas op straat en wil tegen de muur van een woning gaan plassen. Tegen die tijd is de wijkagent op de plaats aangekomen waar de jongeman staat. Hij spreekt hem aan en geeft hem een drievoudige bekeuring: één voor

het drinken van alcohol op straat, één voor het kapot gooien van het glas en één voor wildplassen (in totaal voor een bedrag van €150,-).

De meer repressieve en op handhaving gerichte werkwijze van één van de wijkagenten past in de strakke aanpak die het wijkteam waar hij werkt hanteert. Dit team opereert in een grootstedelijk gebied dat de afgelopen jaren werd geconfronteerd met vele problemen, onder meer samenhangend met prostitutie en de handel in en het gebruik van drugs. Deze wijk werd, ondanks stadsvernieuwing en renovatie, ook geplaagd door allerlei vormen van verloedering en overlast. Mede daarom is hier gekozen voor een strakke handhaving. Deze richt zich niet alleen op criminaliteit, maar (onder het motto *Schoon, Heel en Veilig*) ook op de handhaving van regels met betrekking tot vervuiling en verkeer. Deze wijkagent treedt, net zoals de collega's binnen zijn team, strak op tegen bewoners die zich niet houden aan allerlei regels met betrekking tot onder meer parkeren, het plaatsen van fietsen of het aanbieden van huisvuil. Het wijkteam organiseert met enige regelmaat specifieke handhavingsacties om regels te stellen over het (verkeers-)gedrag. Ook ten aanzien van personen die betrokken zijn bij prostitutie of drugshandel treden leden van het wijkteam, waaronder de wijkagent, streng op.

Ook al is deze categorie wijkagenten veel meer gericht op handhaving en treden zij repressiever op, ook voor hen geldt dat zij in veel gevallen de voorkeur geven aan 'praten' en 'bemiddelen' boven het uitschrijven van een bon. Ook deze wijkagenten zijn van oordeel dat (bij een deel van het publiek) een niet-repressieve, 'pratende' oplossing vaak de voorkeur heeft. De wijkagenten die minder repressief optreden, lijken niet alleen een andere werkstijl te hebben, maar ook in een andere omgeving te werken. Hier hebben zij minder te maken met problemen en personen die in hun opvatting een repressieve reactie noodzakelijk maken.

### 9.3 Strategieën van preventie

De preventieve doelstelling van het gebiedsgebonden politiewerk is in de praktijk van het werk vaak weinig geëxpliciteerd. Preventie is bovendien slechts in beperkte mate uitgewerkt in concrete en gestructureerde werkzaamheden. Veel wijkagenten hanteren bepaalde routines waarvan zij veronderstellen dat deze een algemeen preventief effect zullen hebben. Voorbeelden hier-

van zijn pogingen van wijkagenten om te bevorderen dat zij persoonlijk bekend worden bij bewoners, het opbouwen van een vertrouwensrelatie met bepaalde burgers of de deelname aan samenwerkingsverbanden en het in het kader daarvan bijwonen van bijeenkomsten met burgers en partners. Uitgewerkte noties (bijvoorbeeld ontleend aan criminologische theorieën of aan preventiemodellen) liggen daaraan in de regel niet ten grondslag. Vooral in de praktijk opgedane (maar vaak niet erg uitgewerkte) kennis, ervaringen en inzichten vormen daarbij een leidraad.

Soms blijkt het voor wijkagenten moeilijk een duidelijke uitwerking te geven aan de ook door hen zelf gevoelde noodzaak rond bepaalde problemen tot een preventieve werkwijze te komen. Gebrek aan kennis en deskundigheid kunnen hierbij een rol spelen, maar ook onvoldoende middelen, te weinig steun vanuit de organisatie of een gebrekkige samenwerkingsrelatie met relevante partners:

In het recente verleden hebben zich in de wijk ernstige problemen van criminaliteit en overlast voorgedaan, veroorzaakt door jongeren en jongvolwassenen. Het ging daarbij vooral om twee groepen, voor het grootste deel bestaande uit personen van Marokkaanse afkomst. Eén groep, door de wijkagent omschreven als een 'hanggroep' is aangepakt door onder meer locatieverboden, strakke handhaving en versterking van het toezicht. De andere, in leeftijd gemiddeld wat oudere, meer criminele groep is opgerold na een gericht opsporingsonderzoek. Een groot aantal leden van deze laatste groep is veroordeeld. In de aanpak van beide groepen heeft de wijkagent een centrale rol gespeeld. Op dit moment is het veel rustiger in de wijk, zo constateren bewoners en wijkagent. De eerdere aanpak heeft daaraan naar het oordeel van de wijkagent in belangrijke mate bijgedragen. Toch is de wijkagent er niet gerust op dat de situatie in zijn wijk zo zal blijven. Vooral signalen van de basisscholen in zijn werkgebied verontrusten hem. Deze zouden erop wijzen dat er een nieuwe generatie 'problematische jongeren' zit aan te komen. De wijkagent realiseert zich dat hij de periode van relatieve rust zou moeten gebruiken om tot een preventief plan te komen om de dreigende problemen te voorkomen. Twee problemen doen zich daarbij voor. Ten eerste laten de samenwerkingsrelaties met het welzijnswerk en het jeugdwerk in zijn wijk te wensen over. Juist deze organisaties zouden in een preventieve aanpak een belangrijke rol moeten spelen. Daarnaast blijkt het voor de wijkagent niet gemakkelijk om tot een duidelijke voorstelling te komen van een geschikt

preventief programma gericht op de nieuwe generatie risicojongeren in zijn wijk.

Voor wijkagenten is het belang van preventie vaak wel duidelijk, maar is tegelijk de concretisering van dit begrip niet zo eenvoudig. Hier ligt mogelijk één van de achtergronden van het eerder geconstateerde onbepaalde karakter van het gebiedsgebonden politiewerk. Mede omdat wijkagenten weinig houvast hebben bij het uitwerken van de preventienotie ontstaat een brede probleemoriëntatie, wordt veel informatie 'meegenomen' en wordt aan fouten van de tweede soort de voorkeur gegeven boven fouten van de eerste soort.<sup>66</sup>

Ondanks deze kanttekeningen kunnen in het werk van wijkagenten verschillende preventiestrategieën worden onderscheiden. De strategieën die hier beschreven worden, verschillen ook in de mate waarin zij van tevoren zijn bedacht en geformuleerd. Veel van deze strategieën zijn echter in beperkte mate geëxpliciteerd. De hier gehanteerde onderscheiding in strategieën berust dan ook meer op een analyse van de onderzoeker, dan dat zij door wijkagenten expliciet zo zijn ontwikkeld of op deze wijze worden onderscheiden.

Hier worden vier categorieën van preventiestrategieën van wijkagenten onderscheiden. Deze kunnen in de praktijk worden gecombineerd. Wijkagenten blijken zich echter vaak te concentreren op één van deze strategieën. De strategieën verschillen ook in de mate waarin zij worden uitgevoerd door een individuele wijkagent of meer ingebed zijn in het werk van een (wijk)team als geheel.

#### *a Preventie door persoonlijk contact*

De eerste strategie om overlast, criminaliteit en eventuele andere problemen te voorkomen, is vooral gebaseerd op direct contact met bewoners, persoonlijke bekendheid van de wijkagent en het winnen van vertrouwen onder burgers. Hoewel deze strategie in wisselende mate door de meeste wijkagenten wordt gebruikt, komt ze het duidelijkst naar voren in de werkstijl van één van de wijkagenten. Hij werkt in een dorp waar de onderlinge verhoudingen nog tamelijk overzichtelijk zijn. Deze wijkagent kent hier veel mensen en is onder

---

<sup>66</sup> Zie §7.6 en §8.3.

bewoners een bekende figuur, mede omdat hij al 26 jaar in deze plaats bij de politie werkt (waarvan tien jaar als wijkagent). Hij woont bovendien in zijn werkgebied en brengt daar ook een groot deel van zijn vrije tijd door.

De veronderstelling achter deze strategie is, dat de wijkagent door zijn persoonlijk contact en het vertrouwen dat hij onder bewoners geniet, in staat is invloed uit te oefenen op het gedrag van burgers. Op die wijze zou hij problemen kunnen voorkomen.

Deze strategie wordt door deze wijkagent op verschillende manieren toegepast. Deels probeert hij in zijn rechtstreekse contacten met burgers invloed uit te oefenen op hun doen en laten. Hij neemt in de regel de tijd voor gesprekken met bewoners, weet hen vaak zo ver te krijgen dat zij veel over zichzelf vertellen en toont zich door zijn opstelling betrokken en geïnteresseerd. Bovendien probeert hij in contacten met bewoners praktische adviezen te geven, hen na te laten denken over hun gedrag (bijvoorbeeld over de wijze waarop zij hun kinderen opvoeden). Daarbij probeert hij hen te stimuleren en – als zij het in zijn ogen goed doen – hen te prijzen of met woorden te belonen.

Al deze elementen komen duidelijk terug in de manier waarop deze wijkagent omging met de problemen van Wesley en de zorgen die diens vader daarover had. Met behulp van zijn persoonlijke contacten probeerde hij de vader te stimuleren en te ondersteunen in diens aanpak bij de problemen van zijn zoon. Tegelijk wilde hij door het opbouwen van een persoonlijk contact met Wesley ook hem beïnvloeden en ‘op het rechte pad houden’, in de hoop dat zo verdere problemen zouden kunnen worden voorkomen.<sup>67</sup>

Een vergelijkbare strategie wordt door deze wijkagent soms gehanteerd in situaties waarin hij een langdurig contact heeft of nastreeft met personen die, vaak wegens psychische of psychiatrische stoornissen, overlast veroorzaken of hebben veroorzaakt voor hun naaste omgeving. Het opbouwen van een persoonlijke band en een vertrouwensrelatie kost in deze gevallen veel tijd en moeite. Mede vanwege hun problemen zijn deze mensen moeilijk benaderbaar en aanspreekbaar en vaak vol wantrouwen. In één van de gevallen heeft de wijkagent al enige jaren contact met een man die in het verleden voor veel problemen en overlast zorgde.<sup>68</sup> Inmiddels gaat het beter met hem en is zijn situatie redelijk stabiel – al heeft hij nog steeds begeleiding van hulpverleners.

<sup>67</sup> Zie §5.1.

<sup>68</sup> Zie voor een beschrijving hiervan §8.1.

de instanties. Ook al doen zich de laatste tijd geen acute problemen of overlast meer voor, de wijkagent houdt wel contact met hem. Dit doet hij op grond van vooral preventieve overwegingen. Hij gaat ervan uit dat hij dankzij het opgebouwde vertrouwen beter in staat is eventuele problemen vroegtijdig te onderkennen en dat hij dan ook meer invloed op de man kan uitoefenen. Deze zienswijze wordt door de betrokkene zelf onderschreven, evenals door de hulpverlenster van de man.

In sommige gevallen probeert deze wijkagent met dit doel een relatie op te bouwen met een bewoner uit zijn wijk. Hij veronderstelt dan dat de bewoner in de toekomst voor problemen kan gaan zorgen. Hij hoopt deze problemen door zijn persoonlijk contact en het opgebouwde vertrouwen te voorkomen. Niet altijd blijkt dat eenvoudig te zijn:

Bij de wijkagent komt een melding binnen over overlast veroorzaakt door een bewoner in zijn wijk. De wijkagent gaat, samen met een collega, naar het opgegeven adres. Het blijkt een rijtjeswoning te zijn die, vanaf de straat gezien, is gebarricadeerd. Voor- en achtertuin liggen bovendien vol met rommel. Over het hek dat de voortuin scheidt van de stoep, is prikkeldraad gespannen. De overlast wordt veroorzaakt door muziek die luid klinkt uit een schuur achter het huis. Vanwege alle barricades is het niet mogelijk bij de voordeur te komen en aan te bellen. Vermoedelijk vanwege de luide muziek wordt in de woning ook niet gereageerd op het roepen van de twee politiemannen. Uiteindelijk besluiten zij het prikkeldraad bij het hek te verwijderen, samen met wat andere barricades, zodat zij wel bij de voordeur kunnen komen om aan te bellen. De bewoner (een man van vermoedelijk midden vijftig) laat hen met enige aarzeling binnen. De wijkagent kent de man niet. De woning blijkt van binnen sterk vervuild en volgestouwd met 'rommel'. Het is voor de twee politiemensen nauwelijks mogelijk zich in de woning te bewegen. Wel slagen zij erin de man zijn muziek zachter te laten zetten. De bewoner blijkt een wat wereldvreemde, geïsoleerde persoon te zijn. De wijkagent probeert tijdens het gesprek meer over hem te weten te komen. Hij spreekt met hem af dat hij af en toe zal langskomen. Belangrijkste reden voor de wijkagent is dat hij vreest, dat deze man in de toekomst voor meer problemen (zoals overlast) kan zorgen. Om dat te voorkomen, wil hij proberen een vast contact met hem te hebben. Mochten zich dan problemen voordoen, dan heeft hij meer basis om er iets aan te doen. De dag daarop geeft de wijkagent de naam en het adres van deze man door aan een hulpverlenende instelling. In de we-

ken daarna gaat de wijkagent verschillende keren bij deze bewoner langs. De woning blijkt nog sterker gebarricadeerd te zijn dan daarvoor. Het hek zit nu ook nog met een hangslot vast. Slechts één keer slaagt de wijkagent erin de man persoonlijk even te spreken, maar de woning komt hij (tijdens de observatieperiode) niet meer in.

#### *b Preventie door informatie*

Een tweede strategie bestaat eruit dat wijkagenten door gedetailleerde informatie op te bouwen, proberen in hun wijk vroegtijdig problemen te onderkennen en daarmee te voorkomen. Hoewel deze strategie door alle wijkagenten wordt gehanteerd, treedt deze vooral bij één van hen duidelijk naar voren. Op allerlei manieren is hij voortdurend bezig informatie te vergaren over tal van situaties en personen in zijn wijk. Deels gebeurt dat tussendoor, door personen die hij vaak al kent op straat aan te spreken of op min of meer vaste adressen langs te gaan (zoals een snackbar of het gebouw waar de parkeerswachters tijdens hun pauze koffie komen drinken). Deze werkwijze lijkt wat ongericht, maar wordt bij nadere beschouwing toch voor een groot deel gestuurd door de behoefte aan informatie over tamelijk specifieke gebeurtenissen. Daarnaast is hij gericht bezig, soms ook op vaste tijden, om informatie over bepaalde risico's te verzamelen. Zo gebruikt hij de vroege uren van de openbare-ordedienst op vrijdagavond om in cafés langs te gaan en zo zijn aanwezigheid te laten merken, maar vooral ook om zo informatie te verzamelen. Op deze wijze is hij voortdurend bezig van het gebied waarin hij werkt een sociale en veiligheidskaart op te bouwen, bij te stellen en te detailleren. Deze kaart zit overigens in belangrijke mate in zijn hoofd.<sup>69</sup>

#### *c Preventie via samenwerking met partners*

Een derde strategie om tot preventie te komen, is door middel van samenwerking met partners.<sup>70</sup> Daarbij wordt door wijkagenten grofweg op twee manieren geprobeerd preventieve doeleinden te realiseren. Ten eerste gebeurt dat via allerlei vormen van overleg tussen wijkagent en bijvoorbeeld jeugdhulpverle-

---

<sup>69</sup> Zie verder hoofdstuk 7 over informatieverzameling door wijkagenten.

<sup>70</sup> Zie uitgebreider hoofdstuk 10.



ning, jeugdreclassering, welzijnswerk, maatschappelijk werk en bureau Halt. Deze overleggen staan onder uiteenlopende namen bekend, zoals casusoverleg, buurtoverleg, jeugdoverleg of overleg huiselijk geweld, al naar gelang hun specifieke doelstelling of achtergrond. Namens de politie zit veelal een wijkagent in een dergelijk overleg. Vaak heerst binnen een dergelijk overleg een informele sfeer tussen de partners. De wijze van samenwerking leidt er geregeld toe dat de grenzen tussen de deelnemende partijen minder scherp worden. De deelnemende partijen proberen in de regel problemen in een vroeg stadium aan te pakken door middel van vroegtijdige onderkenning en een geïntegreerde aanpak.

Daarnaast zijn er vormen van samenwerking waarin de specifieke taken en bijdragen van partijen strikter worden gehanteerd. De eigenlijke preventieve activiteiten of interventies worden daarbij aan andere partijen dan de politie toebedacht. Een vaak voorkomende taakverdeling hierbij is dat de rol van de politie (wijkagent) beperkt blijft tot twee taken. In de eerste plaats is de wijkagent hierin verantwoordelijk voor het adviseren, signaleren en informeren van andere partijen over problemen die zich voordoen in zijn wijk. Het gaat daarbij om problemen waarvan de aanpak in zijn optiek tot de verantwoordelijkheid behoort van een andere instantie dan de politie, zoals de gemeente of een welzijnsinstelling. In veel gevallen betekent dit overigens dat de wijkagent zich niet kan beperken tot alleen het overdragen van informatie, maar dat het stimuleren en activeren van de partners minstens zo belangrijk is. Daarbij is soms enige overtuigingskracht nodig om partners deze taken daadwerkelijk op zich te laten nemen.

Ten tweede functioneert de politie (wijkagent) in deze vorm van samenwerking soms als 'sluitstuk'. Dit kan doordat de politie in een hulpverlenings-traject als een 'stok achter de deur' functioneert, vooral om te voorkomen dat deze hulpverlening een al te vrijblijvend karakter krijgt en de betrokken persoon (jongere) afspraken kan laten lopen zonder dat dit direct consequenties heeft. Een verregaande vorm hiervan werd eerder in deze paragraaf beschreven bij een project waarin met jongeren zeer strakke afspraken worden gemaakt over activiteiten, tijdsbesteding en hulpverlening. De politie (wijkagent en noodhulpmedewerkers) controleert daarbij of de jongere zich wel aan zijn afgesproken activiteiten en tijdsbesteding houdt.

Ook op een andere wijze kan de politie als 'sluitstuk' functioneren. Dit gebeurt bijvoorbeeld op het moment dat er rond de aanpak van overlast op een bepaalde locatie afspraken en maatregelen zijn genomen. Deze maatregelen hebben bijvoorbeeld het karakter van 'situationele preventie'. Daarnaast wor-

den, bijvoorbeeld met behulp van APV's, strikte regels geformuleerd en verboden opgelegd voor het betreffende gebied. Van de politie wordt dan verwacht dat zij, als laatste element in een dergelijke geïntegreerde gebiedsaanpak, strak gaat handhaven op deze regels, ten minste voor de periode dat de problemen zich daar voordoen.<sup>71</sup>

#### d Preventie door handhaving

Zoals eerder aangegeven plaatsen wijkagenten de termen 'preventie' en 'repressie' vaak tegenover elkaar. In tegenstelling tot wat dat mogelijk suggereert, moeten preventie en repressie in het optreden van wijkagenten echter niet worden gezien als elkaar uitsluitende opties of als communicerende vaten. Als een wijkagent relatief meer bezig is met handhaving en daarbij naar verhouding meer gebruikmaakt van repressieve elementen, wil dat niet zeggen dat hij daarmee in zijn wijze van werken minder preventief is.

Het duidelijkste voorbeeld van het feit dat preventie en handhaving (onder meer met behulp van repressie) niet tegengesteld hoeven te zijn, is wel deze vierde strategie. Zij kenmerkt een wijkteam waar één van de wijkagenten werkt. De werkwijze bestaat uit strikte handhaving in de wijk, onder meer door het uitschrijven van een naar verhouding groot aantal PV's. Voor deze werkwijze is een aantal jaar geleden gekozen in een poging een antwoord te vinden op de ernstige problemen van criminaliteit en overlast, vooral in samenhang met drugsgebruik, drugshandel en prostitutie waardoor deze wijk werd getroffen.

De in deze wijk (ook door de wijkagent) gehanteerde strikte handhaving richt zich voornamelijk op overlast en wanorde. Onderscheid kan daarbij worden gemaakt tussen drie thema's waarop de handhaving zich concentreert. Ten eerste gaat het om aspecten van fysieke overlast en verloedering, zoals verkeerd parkeren, het onjuist aanbieden van huisvuil of het achterlaten van fietswrakken. Ten tweede richt de handhaving zich op overlastgevend gedrag van dealers, junks en prostituees. Daarvoor wordt onder meer gebruikgemaakt van APV's en gebiedsverboden. Ten derde gaat het om handhaving gericht op de bestrijding van overlastgevend gedrag door (groepen) jongeren. Daarbij wordt onder meer gebruikgemaakt van een ASO-project, waarbij jon-

---

71 Eerder, in §5.4, werd als voorbeeld van deze vorm van samenwerking beschreven de aanpak van de overlast op een voetbalpleintje en parkeerterrein.

geren op brommers in de wijk zo vaak worden gecontroleerd op papieren en technische elementen van hun brommer, dat gehoopt wordt dat zij hun gebruik van de brommer aanpassen of helemaal geen brommer meer rijden. Met betrekking tot de laatste twee categorieën wordt door de politie een strategie gebruikt van 'verdrijven'. Binnen het team zelf spreekt men van 'VIP', oftewel *very irritating policing*. Leden van het wijkteam hebben hierbij als taak bekende overlastgevende personen die in de wijk rondhangen (zoals junks, dealers en veelplegers) 'het leven zuur te maken'. Dit gebeurt onder meer door hen bij voortduring op straat aan te spreken en hen soms ook mee te nemen naar het bureau. Doel van dit optreden is, dat deze overlastgevers daardoor hun gedrag zullen aanpassen of de bemoeienis van de politie zo zat zullen zijn, dat zij simpelweg vertrekken uit de wijk.

De strakke handhaving gericht op deze drie elementen berust op drie veronderstellingen. Ten eerste wordt ervan uitgegaan dat met het tegengaan van overlast en wanorde ernstiger vormen van criminaliteit in de wijk kunnen worden voorkomen. Ten tweede zouden op deze wijze de onveiligheidsgevoelens onder burgers kunnen worden verminderd, vanuit de veronderstelling dat deze vaak in belangrijke mate bepaald worden door de genoemde vormen van overlast en wanorde.<sup>72</sup> Ten derde zou door een voor burgers zichtbare handhaving in hun directe leefomgeving het vertrouwen in de politie kunnen worden hersteld of verkregen. Gegeven deze drie uitgangspunten is het begrijpelijk dat leden van dit wijkteam deze werkwijze zowel omschrijven als één van *zero tolerance* als van 'preventie'.<sup>73</sup> Naar verhouding berust de preventieve werkwijze van dit team op tamelijk expliciete noties.

Zoals uit de verschillende in het voorgaande gegeven voorbeelden blijkt, worden de hier beschreven strategieën deels gebruikt ter voorkoming van concrete en specifieke risico's. Soms echter berust het gebruik van deze strategieën eerder op algemene preventieve noties of worden zij verondersteld nog onbekende en niet nader gespecificeerde problemen te kunnen voorkomen. Dit geeft deze preventiestrategieën soms een weinig gericht karakter.

---

72 Deze veronderstelling wordt overigens bevestigd in veel onderzoek naar onveiligheidsgevoelens; zie onder meer Elffers en De Jong (2004).

73 In hoofdstuk 12 wordt nader ingegaan op deze strategie in het gebiedsgebonden politiewerk.

## 9.4 Slot

Het gebiedsgebonden politiewerk berust op de veronderstelling dat het kan bijdragen aan het voorkomen van maatschappelijke onveiligheid en criminaliteit. Opnieuw blijkt dat wijkagenten aan deze gedachte op verschillende manieren een uitwerking geven. Uit de voorgaande analyse komt bovendien naar voren dat preventie binnen de praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk slechts in beperkte mate tot ontwikkeling is gekomen. Veel preventieactiviteiten blijken een tamelijk impliciet karakter te hebben. Deze analyse roept dan ook de vraag op naar het professionaliseringsniveau van het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland.

Tegelijk is een belangrijke constatering dat een nog altijd veel geuit kritiekpunt op wijkagenten, namelijk dat zij alleen maar met ‘softe activiteiten’ bezig zijn, niet meer van deze tijd is. Eerder is er sprake van een nieuwe orthodoxie, namelijk dat repressie erbij hoort. Zo zijn er thans wijkagenten die menen dat repressie en handhaving de kern van hun werk zijn, en dat om die reden preventie daar niet bij hoort. In de praktijk blijken er overigens nog steeds grote verschillen in de mate waarin wijkagenten aandacht besteden aan handhaving en het aantal bonnen dat ze daarbij bijvoorbeeld uitschrijven.

## Samenwerking en gebiedsgebonden politiewerk

Een vierde belangrijk uitgangspunt in het gebiedsgebonden politiewerk is, dat de politie niet altijd op eigen kracht in staat is een oplossing te vinden voor de problemen die zich in wijk of buurt voordoen en evenmin de veiligheidsrisico's daar alléén kan wegnemen. Om die reden wordt in het gebiedsgebonden werken uitgegaan van de noodzaak voor de politie om juist op het niveau van wijk en buurt samen te werken met tal van andere partijen, zowel publiek als privaat. Een belangrijke vraag voor dit onderzoek is daarom in hoeverre wijkagenten samenwerken met partners en hoe in de praktijk die samenwerking gestalte krijgt.

In dit hoofdstuk staan deze vragen centraal. Achtereenvolgens wordt in algemene zin ingegaan op de samenwerking in het gebiedsgebonden politiewerk (§10.1) en op verschillen tussen wijkagenten in de mate van betrokkenheid bij externe samenwerking (§10.2). Vervolgens komt aan de orde welke functies samenwerking heeft voor wijkagenten en welke spanningen zich daarbij in de praktijk kunnen voordoen (§10.3). Een afzonderlijk thema betreft de relatie tussen samenwerking met partners en de nadruk die wordt gelegd op kerntaken bij de politie (§10.4). Tot slot wordt kort het belangrijke vraagstuk behandeld van regie in de samenwerking tussen partijen en de rol van de politie daarbij (§10.5).

### 10.1 Netwerken in lokale veiligheidszorg en gebiedsgebonden politiewerk

De afgelopen tien tot vijftien jaar zijn in de lokale veiligheidszorg vele vormen van samenwerking ontstaan. In deze lokale netwerken en samenwerkingsverbanden werken uiteenlopende publieke en private partijen met elkaar samen rond de aanpak van vaak concrete veiligheidsproblemen. In vrijwel al deze samenwerkingsverbanden is de politie één van de centrale deelnemers. Dergelijke netwerken zijn te vinden in onder meer woonwijken, rond scholen, winkelcentra en industrieterreinen, of ze richten zich op specifieke groepen of problemen. Deze samenwerkingsverbanden verschillen niet alleen naar

setting en concreet doel, maar onder andere ook naar omvang, structuur en de partijen die daarin participeren. Hoewel bij een deel van deze samenwerkingsverbanden de afspraken tussen de partners zijn vastgelegd in een formele overeenkomst of in een convenant, zijn voor het dagelijks functioneren hiervan informele verhoudingen tussen de deelnemende partijen vaak veel belangrijker. De politie is in veel van deze lokale veiligheidsnetwerken vertegenwoordigd door een wijkagent. Ook het initiatief tot dergelijke samenwerkingsverbanden ligt in veel gevallen bij een wijkagent (Terpstra en Kouwenhoven, 2004). In die zin vormt het gebiedsgebonden politiewerk een belangrijke stimulans voor het ontstaan van deze lokale veiligheidsnetwerken.

Ook de wijkagenten die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd en met wie is meegelopen, nemen deel aan meerdere lokale veiligheidsnetwerken. Ook hier bestaat een grote variëteit aan overleg- en samenwerkingsvormen waaraan wijkagenten deelnamen. Om enkele van de vele netwerken te noemen: Jeugdoverleg, Zorgnetwerk, Casusoverleg, Overleg Huiselijk Geweld, Horecaoverleg, Sociaal Netwerk, Overleg Veilig Ondernemen, Buurtnetwerk, Partneroverleg, Samenwerking Coffeeshops, Lokaal Maatwerk, Veelplegersoverleg, Overleg Maatwerk en Winkeliersoverleg. Naast deze meer structurele netwerken hebben wijkagenten in hun werk te maken met tijdelijke samenwerkingsvormen, vaak rond eenmalige problemen of concrete incidenten.

In deze grote variëteit aan lokale veiligheidsnetwerken werken wijkagenten samen met tal van instanties, waaronder gemeenten (een grote variëteit van gemeentelijke diensten, deelgemeenten en wijkkantoren), toezichthouders (waaronder Stadswachten, BOA's en parkeerwachters), woningbouwcorporaties, instellingen voor jeugdwerk, welzijnswerk, opbouwwerk, verslavingszorg, bemoeizorg, jeugdhulpverlening, jeugdreclassering, openbaar vervoer, scholen (zowel voor basisonderwijs als middelbaar onderwijs), bureau Halt en organisaties voor particuliere beveiliging.

## 10.2 Verschillen in betrokkenheid van wijkagenten

In de betrokkenheid van wijkagenten bij lokale veiligheidsnetwerken in hun wijk doen zich belangrijke verschillen voor. Deze hangen, behalve met het type samenwerkingsverband, vaak samen met de werkstijl of werkopvatting van de betrokken wijkagent. De beschrijving hier beperkt zich tot enkele van de belangrijkste elementen.

Ten eerste hebben wijkagenten buiten hun eigen organisatie vooral met twee partijen te maken, namelijk burgers (bewoners) en organisaties waarmee zij op een of andere wijze samenwerken. Het opbouwen en in standhouden van de relaties met elk van deze partijen brengt deels andere eisen en activiteiten met zich mee. Voor veel wijkagenten is het een belangrijke opgave in hun werk deze verschillende eisen en activiteiten met elkaar te combineren en te verenigen, mede gegeven de beperkingen in tijd en andere middelen waarbinnen zij hun werk moeten doen. Onder meer vanwege deze beperkingen zijn er wijkagenten die zich vooral concentreren op één van beide partijen. In navolging van één van de geïnterviewde wijkagenten zou hier gesproken kunnen worden van wijkagenten als eerste- of tweedelijnsfunctionaris. Bij de eerstelijnsfunctie gaat het vooral om het onderhouden van contacten met wijkbewoners en het vergroten van de zichtbaarheid of aanspreekbaarheid voor burgers. Bij de tweedelijnsfunctie gaat het om activiteiten die niet zozeer in de frontlinie (zichtbaar voor burgers, bijvoorbeeld op straat) plaatsvinden, maar die zich vooral richten op andere (institutionele) partijen. Een belangrijk deel van het werk bestaat dan uit overleg met externe partners, door het bijwonen van vergaderingen of via telefonische contacten. Als wijkagenten de nadruk leggen op één van beide functies kan worden gesproken van wijkagenten als (voornamelijk) eerste- dan wel als tweedelijnsfunctionaris.

Eén van de wijkagenten komt naar verhouding weinig in zijn wijk. Hij beperkt zijn contacten met buurtbewoners grotendeels tot het maandelijks buurtoverleg (waarin buurtbewoners vertegenwoordigd zijn) en tot situaties waarin sprake is van (min of meer acute) problemen in de wijk. De in politiekringen veel gebruikte stelregel dat de wijkagent bewoners moet 'kennen' en door hen 'gekend' moet worden, beschouwt hij als niet van toepassing op hem: 'Ik ken de bewoners echt niet. Daar ben ik heel eerlijk in.' Dat heeft deels te maken met de omvang van zijn wijk (bijna 10.000 inwoners), in combinatie met de beperkte hoeveelheid tijd die hij voor zijn werk als wijkagent beschikbaar heeft (ongeveer twee dagen per week, in de praktijk vaak nog minder). Minstens zo belangrijk is in dit verband zijn opvatting over de wijze waarop het wijkwerk moet plaatsvinden. Hij ziet het vooral als zijn taak naar aanleiding van bij hem binnengekomen signalen andere instanties (zoals gemeente, woningbouwcorporatie of instelling voor Bemoezorg) te activeren om maatregelen te nemen. Het gaat daarbij vooral om het 'wegzetten' van problemen. Dit houdt in dat hij een belangrijk deel van zijn tijd als wijkagent besteedt aan het onderhouden van contacten met vertegenwoordigers van deze instellingen.

Andere wijkagenten richten zich in hun werk meer op contact met bewoners. Sommigen van hen zijn terughoudend in het besteden van tijd en aandacht aan overleg of samenwerking die te ver af staat van hun frontlijnfunctie.

Ten tweede wordt in veel netwerken geprobeerd de verschillende invalshoeken en werkwijzen van de deelnemende organisaties op een of andere wijze te combineren om zo te komen tot een 'integrale' werkwijze of aanpak. De mate waarin dat lukt verschilt. Bij een deel van de netwerken domineert toch de invalshoek of werkwijze van één of meer partijen. Hiervan uitgaand kan onderscheid worden gemaakt tussen netwerken die primair gericht zijn op politionele en justitiële activiteiten en netwerken die zijn opgebouwd rond hulpverlenende instanties, hun optiek en werkwijze. Sommige wijkagenten participeren vooral in netwerken die gericht zijn op activiteiten van politie en organisaties op het terrein van justitie. Hier spreekt men vaak van (justitieel) ketenoverleg of -samenwerking. Zij nemen daarin een centrale rol.

Er zijn echter ook wijkagenten die vooral deelnemen aan overlegvormen die worden gedomineerd door hulpverlenende instanties. Zij nemen daarin een minder centrale rol en definiëren hun bijdrage als vooral gericht op het verkrijgen van informatie van partners.

Tot slot: hoewel alle wijkagenten deelnemen aan lokale veiligheidsnetwerken verschilt de mate waarin zij daarbij betrokken zijn. Sommige wijkagenten zijn bij deze samenwerking sterk persoonlijk betrokken, stralen daar veel enthousiasme bij uit en steken er veel tijd en moeite in. Andere wijkagenten houden bij de samenwerking meer afstand. Juist deze wijkagenten staan soms kritisch tegenover het verloop en de opbrengst van interorganisationale samenwerking.

### 10.3 Functies, problemen en spanningen

Lokale veiligheidsnetwerken kunnen voor wijkagenten verschillende functies vervullen. Tot de belangrijkste behoren onder meer het inwinnen van informatie over bepaalde problemen die zich in hun wijk voordoen, het inschakelen van hulpverlening voor gevallen waar de politie (wijkagent) mee te maken krijgt en het betrekken van partners om te komen tot oplossingen voor problemen in de buurt. Bij die laatste functie gaat het bijvoorbeeld om het inschakelen door de wijkagent van een woonconsulent van een woningbouwcorporatie om activiteiten te ondernemen in antwoord op klachten over over-



last die wordt veroorzaakt door één van de bewoners. In dergelijke gevallen wordt het inschakelen van partners onder meer ingegeven door de gedachte dat het hier eerder gaat om een verantwoordelijkheid van de partner dan om een taak van de politie (of wijkagent). Bovendien spelen hier overwegingen van effectiviteit een rol: er wordt vanuit gegaan dat de partners beter in staat zijn de betreffende problemen aan te pakken dan de politie.

De deelname van een wijkagent aan lokale veiligheidsnetwerken wordt niet alleen ingegeven doordat de samenwerking voor politieorganisatie of wijkagent belangrijke functies kan vervullen. Vaak speelt (daarnaast) de overweging dat andere partijen kunnen profiteren van samenwerking met de politie. Hulpverlenende instanties willen bijvoorbeeld informatie van de wijkagent over bepaalde probleemgevallen in de wijk. Bovendien kan de wijkagent met zijn middelen, status, contacten en bevoegdheden soms een bijdrage leveren aan het werk van een andere instantie. Zo functioneert de politie in sommige gevallen 'als stok achter de deur' (Terpstra en Bakker, 2002). Vaak gaat het daarbij om pogingen te komen tot nieuwe combinaties van preventie en hulpverlening, waarbij ook sprake is van een of andere vorm van dwang of drang (vgl. Wood en Shearing, 2007).

De hier genoemde functies van samenwerking kunnen tegelijk optreden. Naarmate meer partijen belangrijke functies herkennen in onderlinge samenwerking en daar elk voor zich van menen te kunnen profiteren, is de kans groter dat samenwerking gestalte krijgt en in stand blijft.<sup>74</sup> Dankzij het informele karakter van de samenwerking, waarbij men zich laat leiden door persoonlijke bekendheid en vertrouwen, is men in deze netwerken in staat op doelgerichte en flexibele wijze problemen aan te pakken, gebruikmakend van de deskundigheden en middelen van verschillende partijen.

Toch treden in de praktijk binnen lokale veiligheidsnetwerken vele problemen en belemmeringen op, zoals ook dit onderzoek laat zien.<sup>75</sup> Het gaat daarbij in de regel om meer dan dat samenwerking (zeker in de beginfase) vaak veel tijd kost. Samenwerking met partners kent altijd enige stroperigheid. Dat laat zich vaak moeilijk verenigen met de behoefte en noodzaak van wijkagenten

---

74 Deze notie staat centraal in de *resource dependency*-theorie, waarbij verondersteld wordt dat met een 'symbiotische interdependentie' de kans op succesvolle samenwerking het grootst is, omdat dan de kans op een win-winsituatie het grootst is; zie onder meer: Benson, 1975; O'Toole en Montjoy, 1984; Pfeffer en Salancik, 1978; Terpstra, 2001.

75 Zie hiervoor uitgebreider: Terpstra en Kouwenhoven, 2004.

om snel op problemen in hun wijk te kunnen reageren. Zeker als wijkagenten kleine werkgebieden hebben,<sup>76</sup> is het niet altijd efficiënt dat alle wijkagenten uit één team zelf deelnemen aan de verschillende lokale overlegvormen. Wijkagenten verdelen dan soms onderling aan welke overlegvormen zij deelnemen. Ook neemt soms een wijkteamchef een deel van het overleg met externe partners voor zijn rekening. Omdat wijkagenten dan niet meer met alle partners persoonlijk (frequent) contact hebben, kan onbedoeld op deze wijze de afstand tussen partner en wijkagent groter worden.

Belangrijke factoren die de samenwerking tussen wijkagent en andere partijen kunnen bemoeilijken, zijn vooral gelegen in verschillen in visie en in belangen.<sup>77</sup> Zo kunnen er verschillen in opvatting bestaan tussen wijkagent en partners over de rol die de wijkagent in de samenwerking zou moeten spelen en over de taken die hij daarbij op zich zou moeten nemen.

Op het kantoor van de instelling voor algemeen maatschappelijk werk (AMW) is een bijeenkomst belegd waaraan behalve twee medewerkers van genoemde instelling ook een leerlingbegeleider uit het voortgezet onderwijs en de wijkagent deelnemen. Deze bijeenkomst is belegd door de AMW-instelling naar aanleiding van klachten die zijn ingediend door een moeder en een dochter over de wijze waarop deze instantie hulp heeft geboden. Intern onderzoek en overleg binnen deze organisatie hebben tot de conclusie geleid dat in dit hulpverleningstraject inderdaad fouten zijn gemaakt. Omdat ook andere instanties bij de hulpverlening betrokken waren (school, politie), wil de AMW-instelling hiermee nader overleggen. Tijdens dit overleg blijkt dat de medewerkers van de AMW-instelling (daarbij gesteund door de leerlingbegeleider van de school) menen dat ook de politie fouten heeft gemaakt. In hun ogen had de politie (i.c. de wijkagent) in een eerder stadium aan de vader moeten melden dat zijn dochter van plan was van huis weg te lopen. Het argument waarom de wijkagent deze boodschap had moeten overbrengen (en niet één van de hulpverleners) is dat 'het verhaal ging dat vader wel eens agressief was'. Hoewel moeder en dochter in het werkgebied van de wijkagent woonden, kende hij hen niet persoonlijk. Hij had hen ook nooit zelf gesproken. Om die reden vond (en

<sup>76</sup> Dit is vooral het geval in politieregio III (zie hoofdstuk 3).

<sup>77</sup> Zie voor een overzicht van factoren die van invloed kunnen zijn op de samenwerking in uitvoeringsnetwerken: Terpstra (2001).

vindt) de wijkagent dat hij deze boodschap niet aan vader kon overbrengen. Daarnaast was de politie niets bekend over eerdere agressiviteit van deze man. Bovendien is de wijkagent van oordeel dat hulpverleners die agressiviteit vrezen niet automatisch een beroep kunnen doen op de politie of op politiebescherming. Juist op dat laatste punt lopen de opvattingen over de rol van de wijkagent tijdens dit gesprek ver uiteen. De wijkagent weigert zich door hulpverleners te laten definiëren als de 'sterke arm' ter ondersteuning van hun werk. Men komt tijdens dit overleg niet tot overeenstemming. De kans lijkt dan ook groot dat bij een volgend geval een overeenkomstig verschil van opvatting opnieuw zal spelen.

Een vergelijkbaar probleem kan zich voordoen indien één van de deelnemende partijen van oordeel is dat de participatie aan het netwerk onvoldoende aansluit bij de eigen werkzaamheden en activiteiten. In dat geval is de kans groot dat men het gevoel heeft, dat investeringen die zijn gedaan in een netwerk en de tijd en moeite die het kosten om daaraan deel te nemen onvoldoende opleveren voor de eigen organisatie en/of het eigen werk. Dit bezwaar geldt des te meer als de deelname relatief veel tijd en energie kost. De kans is dan groot dat het netwerk wordt ervaren als 'alleen maar gepraat', dat 'te weinig bijdraagt'.

Een wijkagent is namens de politie lid van een plaatselijk Overleg Veilig Ondernemen. Behalve de politie nemen hieraan deel de gemeente, de brandweer, de plaatselijke afdeling van het MKB en een plaatselijke vereniging van ondernemers. Doel van dit overlegorgaan is het verbeteren van de veiligheid in het winkelcentrum door 'samenwerken aan veiligheid, het versterken van elkaars inzet en mogelijkheden en het gezamenlijk dragen van de verantwoordelijkheid voor een veilig winkelcentrum'. De gekozen aanpak ontleent men aan het Keurmerk Veilig Ondernemen. Hoewel het Overleg inmiddels ongeveer vijftien maanden bestaat, heeft het tot nu toe geen concrete activiteiten opgeleverd. Er is een inventariserend onderzoek uitgevoerd naar de wensen van ondernemers in het winkelcentrum. Daarop hebben echter slechts twee ondernemers gereageerd. Het overleg verkeert mede daarom in een impasse. Tekenend is dat tijdens de bijeenkomst die ik bijwoon, meerdere keren de uitdrukking wordt gebruikt 'wij moeten niet aan een dood paard willen trekken'. De wijkagent is weliswaar tot op heden bij de bijeenkomsten van het overleg aanwezig, maar houdt zich daar vooral op de vlakte. Duidelijk is dat hij niet erg gelooft in dit netwerk

en het succes dat het zou kunnen opleveren. Hij vertelt dat hij niet tegen overleg met partners is, maar 'dan moet het wel ergens over gaan'. Dergelijk overleg moet aansluiten bij wat hij ziet als de kern van zijn werk: 'Er moet wel iets te handhaven zijn.'

Voor wijkagenten is overleg met partners in de regel slechts zinvol als het hen steunt in de aanpak van voor hen concrete problemen. De wijkagent die hiervoor nog zo ontevreden was over het in zijn ogen weinig doelgericht functioneren van een overleg rond veilig ondernemen, is daarom vol lof over een Sociaal Netwerk, waarin met enkele partners op korte termijn telkens concrete afspraken zijn te maken over de aanpak van urgente en dringende problemen waarmee hij als wijkagent wordt geconfronteerd. Partners in dit overleg delen, ondanks alle verschillen in beroepsachtergrond en daarmee verbonden verschillen in opvatting, beroepscultuur en jargon, een overeenkomstige gerichtheid op het aanpakken van concrete problemen. De leden van dat overleg weten elkaar in de regel snel te vinden als er dringende problemen zijn, ook buiten kantooruren en formele diensttijden.

De wijkagent is op bezoek geweest bij een gezin. Hij heeft daar van de ouders gehoord over problemen met hun zoon. Op weg naar een andere afspraak, in de auto, belt hij direct een hulpverlener waarmee hij vaak (soms bijna dagelijks) contact heeft en samenwerkt. Door de telefoon legt hij hem uit wat de situatie is. Op een gegeven moment blijken de auto van de wijkagent en die van de hulpverlener naast elkaar te staan voor een stoplicht terwijl zij nog bezig zijn met hun telefoongesprek. Zij zetten beiden de auto langs de kant en vervolgen hun gesprek in de berm. Er wordt afgesproken dat de hulpverlener die middag nog langsgaat bij het gezin. Tegelijk koppelt de hulpverlener even aan de wijkagent terug over een vraag die hij de avond daarvoor telefonisch van hem kreeg en waar hij inmiddels het een en ander voor heeft geregeld.

Verschillen in opvatting en belangen tussen partners en/of het onvoldoende aansluiten van de samenwerking bij wat wordt gezien als de kernactiviteiten van het eigen werk, verklaren ook waarom contacten tussen wijkagent en (potentiële) partner(s) soms slecht lopen of zelfs geheel ontbreken. Zo heeft één van de wijkagenten nauwelijks contact met jongerenwerkers in zijn wijk, omdat hij dat niet als zijn taak beschouwt maar als die van een jeugdagent. Dit leidt overigens wel tot enige verbazing en ongenoegen bij de betrokken

jongerenwerkers. Bijkomend argument van deze wijkagent is dat hij het gevoel heeft dat er steeds meer zaken voor hem bijkomen die in zijn ogen wel veel tijd kosten, maar lang niet altijd bijdragen aan de verwezenlijking van zijn taken. Vooral de gedachte dat hij de regie zou moeten voeren over verschillende activiteiten in zijn gebied, ziet hij daarvan als oorzaak.

‘Wat het belangrijkste is, dat ze de wijkagent nu nog meer willen zien als de regisseur voor zijn gebied. Wat je wel krijgt daardoor, is dat het aantal vergaderingen waar je naar toe moet groter wordt. Ik vind dat je daarvoor wel moet uitkijken. (...) Maar ik heb gezegd dat ik er een paar keer per jaar naartoe ga, anders wordt het vergaderen om het vergaderen.’

Een andere wijkagent constateert dat de relaties met jongerenwerkers en met vertegenwoordigers van het welzijnswerk in zijn wijk zeer te wensen overlaten. In zijn optiek is de opstelling van jongerenwerk en welzijnswerk te ‘vrijblijvend’. Hij merkt bovendien dat er terughoudendheid bestaat bij de vertegenwoordigers van beide instanties om informatie aan hem door te geven. Hij vermoedt dat dit een gevolg is van hun vrees om hun ‘vertrouwensrelatie’ met de betrokken jongeren op het spel te zetten.

Tijdens een bijeenkomst van het zogenoemde jeugdoverleg is de sfeer gespannen. Zonder dat verschillen van opvatting duidelijk worden uitgesproken, blijkt voortdurend een onderhuidse irritatie te bestaan. De tegenstelling bestaat vooral tussen enerzijds een jongerenwerker en een vestigingsmanager van het welzijnswerk (beiden in dienst van dezelfde organisatie) en anderzijds de wijkagent en een ambtenaar Veiligheid van de deelgemeente. Op een gegeven moment verwijt de wijkagent de jongerenwerker dat hij de ernst van de problemen van de jongeren in zijn wijk onderschat en bagatelliseert. Een aanbod van de jongerenwerker om informatie door te geven over de jongeren met wie hij te maken heeft, wordt vervolgens afgehouden met als argument dat de politie niet geïnteresseerd is in jongeren in het algemeen, maar alleen in jongeren die voor problemen zorgen. Na afloop van het gesprek blijkt dat de wijkagent en de vertegenwoordiger van de deelgemeente niet alleen een andere visie hebben op de problemen van jongeren in de wijk dan de jongerenwerker en welzijnswerkers. Hun wordt vooral verweten niet actief genoeg te zijn, en ‘vooral onvoldoende doordrongen te zijn van de noodzaak van een duidelijke aanpak’.

Vergelijkbare problemen doen zich voor bij een andere wijkagent. Deze heeft goede werkrelaties met twee partners, namelijk een vertegenwoordiger van een woningcorporatie en een chef van een gemeentelijke dienst verantwoordelijk voor het 'fysieke onderhoud' van de wijk. Met beide partners wisselt hij frequent en informeel informatie uit. Met hen zijn vaak concrete afspraken te maken die in de regel snel worden nagekomen. Over zijn relaties met andere partners (waaronder ambtenaren van de deelgemeente, het welzijnswerk, een organisatie die zich richt op bewonersondersteuning, de verslavingszorg, de hulpverlening en Stadstoezicht) is hij niet tevreden. Hij klaagt erover dat er met deze organisaties moeilijk afspraken zijn te maken, dat ze 'te soft' zijn en dat hun werkwijze (en dat geldt vooral voor welzijnswerk en hulpverlening) vaak 'te vrijblijvend' is.

Achter dergelijke kritiek gaat vaak een verschil in visie (soms ook belang) schuil tussen verschillende partijen. Dit verschil hoeft door de betrokkenen zelf niet te worden opgemerkt.

Een wijkagent heeft ernstige kritiek op de leden van een netwerk waaraan hij deelneemt. Hij spreekt van een gebrek aan 'doortastendheid' en 'daadkracht' bij zijn partners: te veel gepraat en te weinig daden. Eén van de ambtelijke deelnemers aan dit overleg meent daarentegen dat de betreffende wijkagent vaak 'te impulsief' is en 'te sterk reageert op signalen en problemen van buitenaf'. Hij zou 'de neiging hebben er dan meteen achteraan te rennen'. Bovendien zou hij in de optiek van deze partner te veel gericht zijn op incidenten en op oplossingen op korte termijn. Duidelijk is dat beiden een verschillend beeld hebben van hoe de wijkagent functioneert én hoe hij zou moeten functioneren, onder meer in de onderlinge samenwerking.

'Een wijkagent heeft weinig goede woorden over voor een instantie die in zijn wijk ondersteuning biedt bij bewonersparticipatie. Hij omschrijft de medewerkers van deze instantie als 'soft' en: 'ik zie niet wat ik daaraan heb.' Ook hier lijkt vooral sprake van een niet geëxpliciteerd verschil in visie. Dit komt aan het licht tijdens een bijeenkomst waar wijkbewoners veel kritiek uiten op het gebrek aan optreden door de politie. Enigszins tot verbazing van de wijkagent blijkt de bewonersondersteuner dit standpunt te delen. Via een omweg wordt zo duidelijk dat beide partners een andere aanpak van de problemen in de wijk voor ogen staat. Zij hebben niet alleen verschillende verwachtingen van de taken van een wijkagent, maar ook een ander beeld van wat hij feitelijk doet.<sup>78</sup>

Ondanks de nadruk die de afgelopen jaren in het overheidsbeleid heeft gelegen op versterking van de ‘justitiële keten’, doet zich daar een opmerkelijk verschijnsel voor met betrekking tot de positie van wijkagenten. Men zou verwachten dat wijkagenten er systematisch van op de hoogte zouden worden gebracht als personen woonachtig in hun werkgebied worden veroordeelden bovendien dat zij informatie krijgen als bewoners uit hun gebied vrijkomen na verblijf in een gevangenis. Dit blijkt echter meestal niet het geval. Wijkagenten moeten soms uit krantenberichten halen dat een bewoner uit hun wijk door de rechter is veroordeeld. Dat een bewoner van hun wijk inmiddels weer op vrije voeten is, horen zij vaak bij toeval, bijvoorbeeld via één van de partners, omdat de persoon door een collega op straat is gezien of omdat diegene, bijvoorbeeld na een verkeersovertreding, is staande gehouden.

Op basis van dit onderzoek is niet te bepalen wat de achtergronden zijn van deze gebrekkige informatieoverdracht en terugkoppeling aan wijkagenten. Wel is duidelijk dat op deze wijze belangrijke informatie aan hen wordt onthouden. Wijkagenten hebben daardoor minder mogelijkheden risico’s in hun wijk vroegtijdig te signaleren. Ook hebben zij zo niet de mogelijkheid direct contact op te nemen met een ex-gedetineerde, deze te volgen en/of te begeleiden en erop toe te zien dat hij niet opnieuw in de fout gaat of tussen wal en schip terechtkomt.

## 10.4 Samenwerking, kerntaken en ‘wegzetten’

Samenwerking met andere organisaties heeft in het gebiedsgebonden politiewerk de afgelopen jaren steeds meer vorm gekregen. Volgens geïnterviewde wijkagenten zijn afspraken met partners duidelijker geworden, evenals de verantwoordelijkheidsverdeling die daarbij geldt. Er zou minder vanuit worden gegaan dat de regie in de lokale veiligheidszorg automatisch bij de politie (vaak de wijkagent) ligt. Voor veel wijkagenten was dit proces een kwestie van wennen. In het verleden was men gewend zelf zaken op te pakken. Nu leert men dat de verantwoordelijkheid niet meer altijd bij de politie hoort te liggen.

‘Ja, ik denk dat er nu veel meer wordt samengewerkt met externe partners. Tegelijk is de manier van samenwerken ook veranderd. Er zijn veel duide-

lijker afspraken waarin wordt neergelegd en vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is. Eigenlijk worden zo verantwoordelijkheden weer teruggelegd waar zij thuishoren. In het kader van het integraal veiligheidsbeleid liep eerst van alles door elkaar. Nu wordt er toch meer gezegd: “Gemeente, jij hebt de regie, jullie moeten het dus op de rails zetten. Wij doen mee, maar je mag niet alles van de politie verwachten. En dat geldt ook voor allerlei meer kleine problemen. (...) Wij gaan met wijkwelzijnswerk en de gemeente om de tafel zitten. Maar ik ben er niet alleen verantwoordelijk voor. Het is niet alleen een politieprobleem. Het is dus niet alleen dat er meer wordt samengewerkt, maar ook op een andere wijze. Er zijn meer heldere afspraken. De gemeente is leidend, je kunt niet alle lasten bij de politie leggen.’ (interview wijkagent)

‘Wat wel veranderd is, je bent als politieman toch opgevoed met het idee dat je problemen wel even aanpakt. Dat je het allemaal zelf moet doen. En op dat punt is er wel wat veranderd. Je probeert nu meer om de anderen het te laten doen. En dat is wennen. Wij politiemensen zijn toch doeners.’ (interview wijkagent)

Deze ontwikkeling is deels ingegeven door de gedachte dat een integrale veiligheidsaanpak effectiever kan zijn dan een situatie waarin de verschillende partijen elk voor zich opereren. Tegelijk speelt hier een ander motief een rol. Hiervoor wordt vaak de term ‘wegzetten’ gebruikt, een begrip dat in de Nederlandse politie een snelle opmars heeft doorgemaakt en in het politiejargon, zo blijkt uit deze interviews, inmiddels een centrale plaats heeft veroverd. ‘Wegzetten’ moet plaatsvinden als er vragen bij de politie komen die niet stroken met de kerntaken of niet zijn uit te voeren met de beschikbare capaciteit. ‘Wegzetten’ verwijst naar een nieuwe nagestreefde verantwoordelijkheidsverdeling:

‘(...) omdat heel veel hier binnenkomt, is het zaak om dat weg te zetten bij andere partijen. Het is heel belangrijk om anderen erbij te betrekken. Daar zie je toch duidelijk een verandering met hoe het vroeger was geregeld.’ (interview wijkagent)

In dit ‘wegzetten’ spelen wijkagenten een cruciale rol. Het gebiedsgebonden politiewerk ondergaat daarmee een opvallende verandering. Terwijl het bedoeld was de politie meer open te laten staan voor externe ontwikkelingen en vragen lijkt het nu (ook) een manier om vragen af te houden en te verwijzen.



Het probleem is hier dat het in de praktijk vaak moeilijk blijkt aan te geven welke gevallen wel en welke niet zouden moeten worden ‘weggezet’. Bovendien ontstaat een onduidelijke schemerzone tussen ‘wegzetten’ en ‘afschuiven’. Met andere woorden: niet altijd is duidelijk in hoeverre het argument van de ‘kerntaken’ niet deels is ingegeven door een eigenbelang dat zich niet rechtstreeks laat afleiden uit de doelstelling en taken van de politie.

### 10.5 Slot: de opmerkelijke hardnekkigheid van regie als politietaak

Binnen het huidige veiligheidsbeleid geldt als uitgangspunt dat op lokaal niveau de regietaak bij gemeenten hoort te liggen. In samenhang daarmee wordt er bovendien van uitgegaan dat de politie deze taak niet meer op zich moet nemen. Deze nieuwe orthodoxie weerklinkt ook in de verhalen van wijkagenten over het ‘wegzetten’.

De gedachte dat niet de politie, maar de gemeente verantwoordelijk is voor de regie in de lokale veiligheidszorg roept in de praktijk voor wijkagenten echter nieuwe spanningen op. Enerzijds worden wijkagenten geconfronteerd met de nieuwe leer die zegt dat ‘ze niet op de stoel van de gemeente moeten gaan zitten’. Tegelijkertijd constateren zij in nogal wat gevallen dat taken die toebedeeld zijn aan partners, niet, gebrekkig of te laat worden uitgevoerd.<sup>79</sup> Het gevolg is dat wijkagenten zich in de praktijk vaak toch weer gedwongen voelen de ‘regie’ over andere partijen in de veiligheidszorg op zich te nemen en deze te sturen, te begeleiden, te activeren of te controleren.

Op één van de wijkbureaus hebben wijkagenten niet alleen een belangrijke interne coördinerende taak, maar ook extern ten aanzien van tal van instanties, waaronder verschillende gemeentelijke diensten. Om te voorkomen dat de Stadswachten ongericht hun werk uitvoeren, komen zij tweemaal daags op het bureau van het wijkteam voor een briefing en debriefing. Hier krijgen zij (soms gedetailleerde) werkopdrachten mee voor die dag. Aan het einde van de werkdag koppelen zij hun ervaringen terug.

---

<sup>79</sup> Dit hangt mede samen met het feit dat de uitvoering van de regietaak in de lokale veiligheidszorg door gemeenten, zeker met betrekking tot uitvoeringsnetwerken, in de praktijk nogal wat beperkingen kent (vgl. Terpstra en Kouwenhoven, 2004).

Briefing en debriefing van de stadswachten worden (bij toerbeurt) dagelijks verzorgd door één van de wijkagenten van dit bureau, mede op grond van de informatie die wordt aangeleverd door de andere wijkagenten. Op dit bureau begint de dienst op elke werkdag met een *Quick Scan*. Bijna alle medewerkers van het wijkteam (onder wie de wijkagenten) gaan de hele wijk door, onder meer om problemen te inventariseren (zoals losliggende stoeptegels, fietswrakken en kapotte lantaarnpalen). Deze worden vervolgens gemeld bij de gemeentelijke dienst die verantwoordelijk is voor het onderhoud van de publieke ruimte. In de loop van de dag letten medewerkers van het wijkteam voortdurend op of zij nieuwe aandachtspunten voor de onderhoudsdienst zien. Op ochtenden dat er markt in de wijk is, loopt de wijkagent na afloop een paar keer rond de markt om in de gaten te houden of plein en omgeving wel goed worden schoongemaakt. Hij geeft eventueel aan medewerkers van de reinigingsdienst ter plekke nieuwe opdrachten. Ook ten aanzien van activiteiten van medewerkers van de deelgemeente worden door deze wijkagent met grote regelmaat initiërende, coördinerende en controlerende activiteiten ondernomen.

In sommige gevallen accepteren wijkagenten deze situatie. In andere gevallen houden zij het gevoel dat zij taken op zich nemen die eigenlijk niet bij hun werk horen. Zij vrezen echter dat als zij dit niet zouden doen, bepaalde problemen in hun wijk niet meer (adequaat) aangepakt zouden worden.

Blijkbaar laat de werkelijkheid van het gebiedsgebonden politiewerk zich op dit punt niet zo gemakkelijk kneden naar de beleidsmatige wens de regie in de veiligheidszorg over te dragen aan gemeenten en het politiewerk te beperken tot de zogenaamde kerntaken. Het zijn vooral de betrokkenheid en het verantwoordelijkheidsgevoel van de wijkagenten die in de praktijk vaak voorkomen dat er als gevolg van nieuwe regieorthodoxie en kerntakenretoriek in de praktijk geen lacunes ontstaan.

Opmerkelijk is dat dit verschijnsel zich niet alleen voordoet in kleine gemeenten, maar ook in de grote stad waar dit onderzoek plaatsvond. Dat is des te opvallender, omdat deze gemeente de naam en faam heeft sinds een aantal jaren een voortrekkersrol te spelen in de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid.<sup>80</sup>

---

80 In vergelijking daarmee lijkt dit verschijnsel nog het minst op te treden in de twee middelgrote gemeenten waar dit onderzoek plaatsvond. Het is onduidelijk in hoeverre dit toevallig is en wat de achtergronden zijn van de verschillen in de mate waarin gemeenten de regietaak in uitvoeringsnetwerken in de lokale veiligheidszorg weten te realiseren.

## Betrokkenheid van burgers en gebiedsgebonden politiewerk

Eén van de centrale uitgangspunten van het gebiedsgebonden politiewerk is dat burgers nauw betrokken moeten worden bij de aanpak van veiligheidsvraagstukken. In dit hoofdstuk staat dit thema centraal. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar twee vragen. Ten eerste, in hoeverre speelt de notie van burgerbetrokkenheid een rol in het dagelijks werk van wijkagenten? Ten tweede, op welke wijze trachten wijkagenten deze gedachte dan vorm te geven in hun dagelijks werk?

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de verscheidenheid van burgerbetrokkenheid in de lokale veiligheidszorg en het gebiedsgebonden politiewerk. Daarbij is er eerst aandacht voor burgers als informatiebron (§11.1) en vervolgens voor het concept 'zelfredzaamheid' (§11.2). Vervolgens komen de ervaringen van wijkagenten met het bevorderen van zelfredzaamheid van burgers aan de orde (§11.3), waarna een derde vorm van burgerbetrokkenheid wordt beschreven, waarbij burgers 'meepraten' (§11.4). Deze laatste vorm van betrokkenheid van burgers bij de aanpak van veiligheidsvraagstukken levert enkele belangrijke spanningen en tegenstellingen op, die worden behandeld in §11.5.

### 11.1 Vormen van burgerbetrokkenheid; burgers als informatiebron

In één van de eerdere hoofdstukken bleek dat vele wijkagenten het 'kennen-en-gekend-worden' als een centraal element van hun werk beschouwen.<sup>81</sup> Toch bestaan er aanzienlijke verschillen tussen wijkagenten in de betekenis die zij aan dit uitgangspunt toekennen en in de wijze waarop zij dit in de praktijk uitwerken. Zo geldt slechts voor een deel van de wijkagenten bij wie tijdens hun diensten observaties werden uitgevoerd, dat zij met een groot aantal wijkbewoners een persoonlijke relatie hebben. Andere wijkagenten be-

81 Zie §7.1.

schouwen dat als niet of veel minder noodzakelijk, wenselijk en/of haalbaar. Bovendien meent een deel van de wijkagenten dat zij in het werk geleidelijk genoodzaakt zijn meer aandacht te besteden aan de tweedelijnsaspecten van hun werk. De noodzaak relaties te onderhouden met vele partnerorganisaties zou ertoe bijdragen dat contacten met buurtbewoners wat naar de achtergrond zijn gedrongen.

‘Ik denk dat je als wijkagent nu meer op de tweede lijn bent komen te werken. Het is allemaal minder nadrukkelijk op de eerste lijn, in de wijk zelf, met de buurtbewoners. Je bent nu meer gericht op je partners, een vraagbaak voor partners en je eigen achterban.’ (interview wijkagent)

‘(...) ik zie een wijkagent niet meer als een oudere heer die op zijn gemak op een fiets door zijn wijk rijdt. Het is meer een spin in een web. Hij moet samen met anderen aan zaken werken. Daarnaast moet hij natuurlijk in iedere straat in zijn wijk wel een paar mensen kennen.’ (interview wijkagent)

In eerdere studies is onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van burgerbetrokkenheid bij de aanpak van veiligheidsrisico's (Terpstra en Kouwenhoven, 2005; Terpstra, 2008b). In de wijze waarop de betrokkenheid van burgers een rol speelt in het werk van wijkagenten zijn drie van deze vormen te herkennen. Het gaat hier om burgers als informatiebron voor de politie, burgers die betrokken zijn bij vormen van zelfredzaamheid en burgers die ‘meepraten’ (hetzij als adviseurs, hetzij als deelnemers aan besluitvorming, bijvoorbeeld over de in de wijk te volgen aanpak van de onveiligheid).<sup>82</sup>

De belangrijkste functie die wijkagenten toekennen aan burgerbetrokkenheid is dat burgers voor hen een belangrijke informatiebron (kunnen) zijn. Deze informatie kan betrekking hebben op ontwikkelingen en verhoudingen in de wijk, maar ook op meer specifieke veiligheidsrisico's of -problemen.<sup>83</sup> Politie-mensen gebruiken hierbij vaak de uitdrukking ‘burgers als ogen en oren van de politie’.

<sup>82</sup> De vierde onderscheiden vorm van burgerparticipatie is in dit onderzoek niet aangetroffen. Het gaat daarbij om een vorm van burgerparticipatie (‘in zelfbeheer’), die juist losstaat van de activiteiten van politie en gemeente en daar in belangrijke mate zelfs als alternatief voor is bedoeld (Terpstra en Kouwenhoven, 2005; Terpstra, 2008a en b).

<sup>83</sup> Zie ook §7.2.

Hoe populair deze invulling van burgerbetrokkenheid ook is bij de politie, in veel opzichten levert ze een toch tamelijk beperkte invulling op van de rol van burgers in de aanpak van veiligheidsproblemen. Deze functie kan bovendien soms verwezenlijkt worden terwijl er tussen burgers en wijkagent een grote afstand bestaat en burgers verder tamelijk passief blijven ten aanzien van de aanpak van problemen van veiligheid of leefbaarheid in hun directe omgeving.

Er lijkt een tendens te bestaan burgerbetrokkenheid te beperken tot deze invulling. Dit vergt minder investering dan andere vormen van burgerbetrokkenheid. Bovendien lijkt de opbrengst ervan voor politiemensen op korte termijn vaak tastbaarder. Mede daarom bestaat soms de neiging ook andere vormen van burgerbetrokkenheid op dit terrein in de praktijk terug te brengen tot die van informatiebron voor de politie (vgl. Terpstra, 2008b).

### 11.2 Wijkagent, burgers en zelfredzaamheid

De term 'zelfredzaamheid' met betrekking tot veiligheidsvraagstukken is begin jaren negentig in Nederland geïntroduceerd door Denkers (1993). Uitgangspunt daarbij was de gedachte dat burgers een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de oplossing van onderlinge conflicten en problemen, zoals overlast, en dat zij daarvoor zelf activiteiten moeten ontplooiën. In de opvatting van Denkers hebben burgers het in de hedendaagse samenleving in belangrijke mate afgeleerd zelf onderlinge conflicten en problemen op te lossen. In veel gevallen zouden problemen bovendien alleen maar groter worden als ze worden overgelaten aan professionals, als de politie. In zijn opvatting moeten burgers weer leren zelf hun onderlinge problemen en conflicten op te lossen. Hij is ervan overtuigd dat burgers daartoe meer capaciteit bezitten dan vaak wordt gedacht. Dat stelt overigens hoge eisen, niet alleen aan hun assertiviteit, maar ook aan hun zelfdiscipline, dienstbetoon en sociale betrokkenheid.

Uit eerder onderzoek is naar voren gekomen, dat zelfredzaamheid vaak niet vanzelf ontstaat en evenmin uit zichzelf blijft bestaan. Zichtbare steun van de politie is daarbij vaak een voorwaarde (Gunther Moor en Peeters, 1996; Terpstra en Kouwenhoven, 2004; Carr, 2005). Deze zal dan vaak moeten worden geboden in de directe leefomgeving van burgers. Vandaar dat er vaak vanuit wordt gegaan dat het gebiedsgebonden politiewerk onder meer als taak heeft zelfredzaamheid te ondersteunen en waar mogelijk te bevorderen.

Slechts voor vier van de vijftien in dit onderzoek geïnterviewde wijkagenten geldt dat zij activering van wijkbewoners tot zelfredzaamheid als onderdeel zien van hun werk. Voor twee van hen vormt dit een centraal onderdeel. Hun strategie is deels ingegeven door morele argumenten, deels ook door de gedachte dat alleen met zelfredzaamheid duurzame oplossingen zijn te vinden voor uiteenlopende veiligheidsproblemen. Terugblikkend meent één van hen dat de politie in het verleden te veel problemen naar zich toetrok. Politie en burgers zouden (weer) moeten leren dat veel problemen beter door burgers zelf kunnen worden opgelost:

‘Ik ben vooral bezig met het bevorderen van de zelfredzaamheid van burgers in mijn wijk. (...) Op het gebied van communicatie gaat er heel veel fout. Wat ik kan doen, is dat ik gereedschap aan kan bieden hoe ze met elkaar kunnen communiceren. Dan gaan veel situaties een stuk beter. (...) Het doel is dat wat mensen nu doen, er is iets en ze bellen de wijkagent. Maar dan zeg ik: “Je moet eerst zelf kijken wat je kunt doen.” Veel verantwoordelijkheden kunnen bij mensen zelf liggen. Je moet ze bewust maken van hun verantwoordelijkheden. Dat is een taak van mij. Dat moet je op gang brengen. Op die manier sta je anders in de problemen. Want je lost de problemen vaak als politieman toch niet zelf op. Wat je wel kunt doen, is bemiddelen. (...) Kijk, laat ik het ergens mee vergelijken. Wij kunnen wel voedsel naar Afrika sturen, maar los je daar het probleem mee op? Nee, ze blijven. Het blijft structureel een probleem. En ik denk dat dit ook komt, omdat je mensen dan structureel afhankelijk maakt van die hulp. Mensen moeten weer leren elkaar te helpen, en niet afhankelijk te zijn van een of andere overheid of instantie. Vroeger was het normaal dat mensen elkaar hielpen. Gewoon als de buurvrouw weg is en het begint te regenen, even de was voor haar binnen halen. Mensen leven niet meer voor elkaar. Iedereen kruipt maar in zijn eigen huis weg. Niemand heeft meer tijd voor elkaar, want tijd is geld. Er is geen ‘naberschap’ meer, zoals ze dat hier in de streek noemen. Dat zijn mensen ontgroeid, ze hebben daarvoor niet meer de sociale vaardigheden. En de jeugd leert het ook niet meer. De jeugd zit alleen maar achter de computer. Daar leer je niet van communiceren. Mensen zijn te negatief ingesteld. Begin niet meteen te klagen, maar kijk eerst eens naar jezelf.’ (interview wijkagent)

Deze wijkagent constateert dat het bevorderen van zelfredzaamheid van burgers een andere opstelling vereist van de wijkagent. Aan de ene kant moet in zijn

ogen de wijkagent dicht op de wijk zitten. Aan de andere kant echter moet hij terughoudend zijn en niet te snel in actie komen bij vragen van burgers:

‘Om partijen te activeren, wat voor mij een kernonderdeel van mijn werk is, is het belangrijk om jezelf zo laag mogelijk op te stellen. Hoe lager je je opstelt, hoe meer je anderen activeert. Voor mij is dat een belangrijke methode om dat op te wekken. Stel je niet te actief op, je wekt daardoor verwachtingen, je maakt anderen afhankelijk van de politie. Maak duidelijk dat de politie het echt niet alleen aankan.’ (interview wijkagent)

In de ogen van één van deze wijkagenten is het belangrijk dat politiemensen zelf ook meer beseffen dat zij voor veel problemen geen oplossing kunnen bieden:

‘Het is meer dat het echte oplossen van problemen niet van de politie kan komen. Je moet het veel meer zoeken in eigen kring. (...) De politie ging in het verleden op alles af. Te veel wilde de politie alles zelf doen, de problemen van mensen oplossen. Maar zo werkt dat niet. Mensen moeten veel van de problemen zelf oplossen. En dat moet je mensen leren.’ (interview wijkagent)

De meeste wijkagenten in dit onderzoek houden zich in de praktijk van hun werk echter niet bezig met bevordering van zelfredzaamheid van burgers. Sommige wijkagenten hebben van dit concept nog nooit gehoord. Anderen hebben er wel van vernomen, maar ‘hebben er weinig mee’. Daarbij kunnen uiteenlopende overwegingen een rol spelen. In sommige gevallen zien wijkagenten het nut niet in van het bevorderen van zelfredzaamheid bij burgers. Bovendien is bij hen vaak de afstand tot burgers daarvoor ook te groot.

‘Wij werken niet samen met burgers. Het gaat er in de relatie met burgers vooral om hen te verwijzen naar andere instanties. [Maar] verder hebben wij eigenlijk niet zo veel met burgers te maken.’ (interview wijkagent)

Soms ook past de gedachte van activering van burgers niet bij de opvattingen van de wijkagent over politiewerk, of meer specifiek het gebiedsgebonden werk. Men is van mening dat politiewerk zich moet beperken tot handhaving en vindt het bevorderen, steunen of begeleiden van burgerinitiatieven toch eerder een taak voor gemeente of welzijns- en opbouwwerk.

‘Samenwerking met burgers is wel belangrijk, maar het gaat toch hoofdzakelijk om samenwerking met instanties. (...) Voor mij is de vraag: hoe mobiliseer je burgers dan? (...) Ik zie wel in dat het erbij betrekken van burgers belangrijk kan zijn. Maar voor mij is toch de vraag of dat een taak voor de politie is.’ (interview wijkagent)

‘Samenwerking, dat is wel een groot woord (...) echt samenwerking in de zin dat burgers ook zelf zaken oppakken... ja, misschien gebeurt het wel, maar dan is het wel de vraag in hoeverre het een taak van mij als politie is om burgers te activeren of dat zoiets veel meer de taak is van andere partijen.’ (interview wijkagent)

Ook geloven wijkagenten er soms niet in dat burgers zich laten mobiliseren of twijfelen zij eraan of burgers wel in staat zijn tot oplossingen te komen voor hun problemen:

‘Ik maak daar verder geen gebruik van. Ik heb het een keer wel geprobeerd. Maar mijn ervaring is toch dat het niet lukt. Mensen zijn daar vaak niet voor te porren. Wij hielden toen geloof ik één iemand over.’

Tot slot zijn er enkele wijkagenten die in beperkte mate en in specifieke situaties proberen burgers te stimuleren om zelf verantwoordelijkheden en taken op zich te nemen in het tegengaan of het voorkomen van problemen. Dat houdt onder meer in dat zij bij vragen van burgers soms bewust niet direct reageren, juist afstand proberen te houden en trachten ‘het probleem niet over te nemen’ van burgers. Deze wijkagenten proberen aan burgers dan duidelijk te maken dat zij in eerste instantie moeten proberen zelf tot een oplossing voor hun probleem te komen. Zij geven ook aan dat burgers bij de oplossing van problemen of conflicten vaak tot meer in staat zijn dan zij mogelijk zelf denken.

Zelf plaatsen deze wijkagenten hun werkwijzen en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen niet altijd in het kader van het bevorderen van ‘zelfredzaamheid’. Dat hangt onder meer samen met het feit dat wijkagenten in de regel vooral praktisch gericht zijn. Een begrip als ‘zelfredzaamheid’ heeft mogelijk voor een deel van hen een te hoog ‘boekengehalte’ (en dat is dan geen aanbeveling). Toch laten door hen gehanteerde werkwijzen zich soms wel inpassen in of verenigen met de gedachte van zelfredzaamheid van burgers op het terrein van de veiligheidszorg.



De argumenten die zij daarbij hanteren zijn deels van morele aard (en betreffen de eigen verantwoordelijkheid van burgers). Deels hebben deze betrekking op effectiviteit (als burgers het zelf doen, zou het beter werken). Soms spelen bij deze opstelling van de wijkagent ook andere overwegingen een rol, zoals beperkingen in de capaciteit van de politie.

‘Er waren bijvoorbeeld problemen met jongeren die tussen drie en vier uur ’s nachts van een horecagelegenheid terugkwamen en dan door de buurt liepen om zich van daaruit te verspreiden. Ondertussen sloopten ze nogal wat zaken in de wijk, zoals spiegels van auto’s, of pakten ze een tuinset uit de tuin en gingen bier zitten zuipen. De noodhulp komt dan vaak niet – en dan ook uitsluitend voor incidenten – en onze dienst loopt tot drie uur. Dus wij hebben simpelweg niet de capaciteit om te zorgen dat die jongens dat niet of minder zullen doen. Ik heb dit de burgers uitgelegd en die hebben besloten een soort buurtwacht in te stellen. In het begin waren dit zo’n twaalf mensen en nu zijn het vier à vijf man die rond die tijd buiten de hond gaan uitlaten of een sigaretje gaan roken. Ze zetten de wekker om daar rond te kunnen lopen. Die jongens zullen toch minder snel dat soort zaken uitrichten als er mensen over straat lopen. Vervolgens is het mijn taak die mensen het gevoel te geven dat ze gesterkt worden door ons. Ik plak dan wel eens een extra uurtje aan mijn dienst en dan ga ik een paar keer langs bij die mannen. (...) Je ziet nu dat de overlast minder is geworden. De burgers lossen het probleem gewoon zelf op. En op het moment dat ze nu bellen, dan probeer ik nog meer om ze wel te helpen. (...) Ik kan het simpelweg niet alleen. En omdat ik het niet alleen kan en vanuit de politie er ook niet al te veel mogelijk is, zal ik toch creatief moeten zijn in de manieren om zaken wel op te lossen. Ik probeer dan ook iedereen waar mogelijk te motiveren, te mobiliseren en te faciliteren.’ (interview wijkagent)

Eén van de redenen om burgers soms te activeren zelf tot een oplossing voor hun problemen komen, is dat eerdere ervaringen de wijkagenten hebben geleerd dat interventie door hen soms niet in dank werd afgenomen. Integendeel, tijdens een conflict keerden beide partijen zich weleens gezamenlijk tegen de wijkagent, bijvoorbeeld nadat hij probeerde te bemiddelen bij een burenruzie.

‘Ik heb daardoor wel geleerd dat je als politie niet te snel moet toehappen. Mensen kunnen veel meer dan ze denken.’

### 11.3 Ervaringen met zelfredzaamheid

Niet altijd lukt het een wijkagent bewoners tot zelfredzaamheid te brengen. Angst van bewoners voor represailles kan daarbij een rol spelen, maar ook dat bewoners niet weten hoe zij andere buurtbewoners kunnen aanspreken op hun overlastgevend gedrag. Angst en onbekendheid maken dat burgers toch naar de politie blijven kijken voor een oplossing. Bovendien vinden zij soms dat de aanpak van de veiligheidsproblemen toch 'eigenlijk' het werk van de politie is (en blijft).

De wijkagent wordt gebeld door buurtbewoners in verband met overlast door een gezin dat bij hen in de straat woont. Deze mensen voelen zich bedreigd en geïntimideerd. Er vinden regelmatig vernielingen plaats en bij één van de bewoners is op de schuur een hakenkruis geschilderd. De wijkagent gaat bij de melders op bezoek. Pogingen van de wijkagent een gesprek met het overlastgevende gezin op gang te brengen, worden door de klagers afgehouden. Zij durven geen aangifte te doen van de gebeurtenissen. Volgens de melders zijn er mensen die gezien hebben wie de vernielingen hebben veroorzaakt, maar zullen zij dit uit angst nooit melden bij de politie. Zelf hebben de slachtoffers nog nooit geprobeerd met de overlastgevers een gesprek aan te gaan, behalve een allereerste keer toen het overlastgevende gezin pas in de straat woonde. Dit is toen uitgelopen op een 'scheldpartij' en op nieuwe vernielingen door de kinderen uit het betreffende gezin. Duidelijk is dat de melders in plaats van een gesprek met de overlastgevers liever zien dat de politie stappen onderneemt. Na afloop van het gesprek weet de wijkagent eigenlijk niet goed wat hij met deze zaak aan moet. Hij neemt nog dezelfde dag contact op met de woningbouwvereniging, waar de klachten inmiddels ook bekend zijn. Een poging van de woonconsulent om een bemiddeling in de straat op gang te brengen tussen de conflicterende partijen, werd eerder al afgehouden.

Ook als van burgers een tamelijk kleine bijdrage wordt gevraagd in de aanpak van veiligheidsproblemen blijkt het soms lastig bewoners te vinden die bereid zijn deze te leveren – ondanks het feit dat deze bewoners last hebben van de problemen en soms wel vinden dat de politie en de gemeente daar maatregelen tegen moeten nemen. Bovendien blijkt regelmatig dat telkens een beroep moet worden gedaan op hetzelfde kleine groepje van bewoners. De ervaring leert nogal eens dat als deze 'pioniers' wegvallen (bijvoorbeeld omdat zij verhuizen), de actieve bijdrage van burgers geheel verdwijnt. In dat geval rest de

wijkagent soms niets anders dan weer terug te vallen op een aanpak zonder inbreng van burgers:

Op de binnenplaats van een ongeveer tien jaar oud appartementengebouw bevindt zich een grote binnentuin. In het verleden deden zich hier uiteenlopende problemen voor met junks, prostituees en groepen jongeren. Die zorgden voor veel overlast, lawaai en vervuiling van de omgeving. Prostituees werkten hier hun klanten af. Bewoners vonden 's morgens condooms en naalden. Om deze reden is in overleg met de bewoners besloten met twee grote hekken de beide toegangen tot de binnentuin 's avonds en 's nachts af te sluiten. Twee bewoners van het blok hebben een sleutel van de hekken en sluiten om de beurt aan het eind van de dag de tuin af. Het zijn al jaren de zelfde twee bewoners die dit doen. Bij twee andere appartementenblokken hebben destijds vergelijkbare problemen gespeeld. Bij één van deze gebouwen kwam het al helemaal niet tot plaatsing van hekken, omdat daar geen enkele bewoner, ondanks de overlast, bereid was de sleutel te beheren. Bij het andere complex zijn weliswaar hekken geplaatst, maar na enkele jaren blijkt hier geen enkele bewoner meer bereid te zijn de hekken 's avonds af te sluiten. Hier heeft de wijkagent daarom na verloop van tijd besloten dat de hekken nu 24 uur per dag gesloten zijn.

In de praktijk kunnen wijkagenten die burgers activeren en/of steunen bij zelfredzaamheid de aanpak van de problemen vaak toch niet (helemaal) overlaten aan bewoners. Zelfredzaamheid kan namelijk ongewenste effecten hebben. Zo kan zelfredzaamheid ruimte bieden voor sommige bewoners om hun zin door te drijven ten koste van anderen die meer toegeeflijk zijn, niet zo'n grote mond hebben of simpelweg een zwakkere positie innemen:

Onder bewoners rond een plein met in het midden een plantsoen ontstond een conflict over het parkeren van auto's. Een deel van de bewoners parkeerde de auto, waaronder bedrijfsauto's op het grasveld. Andere mensen klaagden hierover bij de politie. De wijkagent nam vervolgens als standpunt in dat de bewoners eerst onderling maar eens moesten proberen tot een oplossing te komen. 'Beleg maar eens een vergadering. Als jullie het willen, wil ik er wel bij zijn.' Nou dat hoefde niet, dat heb ik ook niet gedaan. Nou, prima, als ze het zelf oplossen. Later werd er gebeld. Ze waren met een oplossing gekomen, namelijk of ik het foutparkeren wilde gedogen. Toen heb ik gezegd: 'Nee.' Het was duidelijk wat er was gebeurd.

De mensen die vooral voor de parkeeroverlast hadden gezorgd, hadden de rest omgepraat. En nu werden die weer teruggestuurd, zo van de politie moet maar gedogen. Ik heb toen gezegd: 'Jullie hadden een oplossing, namelijk de bedrijfsauto's een klein stukje verder op een parkeerterrein. Diegenen die zich daar niet aan houden, krijgen een waarschuwing en daarna ga ik schrijven.' Dat heb ik ook gedaan. Als ze er zelf niet uitkomen, en dat was hier het geval, dan moeten wij optreden. Maar eerst moet je het ze zelf laten doen.

Zoals uit deze voorbeelden blijkt, kan zelfredzaamheid van burgers om uiteenlopende redenen in de regel niet worden gezien als alternatief voor de aanwezigheid van politie. Integendeel, zelfredzaamheid van burgers brengt vaak met zich mee dat voortdurend wordt afgetast hoever een wijkagent kan gaan in het overlaten aan burgers en op welke wijze en op welk moment hij toch weer moet optreden of ingrijpen. Waar het evenwicht tussen beide ligt, is vaak niet zo duidelijk. Zelfs bewoners die actief meehelpen in de aanpak van veiligheidsproblemen vallen vaak toch weer terug op de wijkagent.

Bij de basisschool is een groep verkeersouders die voor en na schooltijd kinderen helpt bij het oversteken en hen helpt op de stoep te blijven. Van omwonenden en andere ouders hebben deze verkeersouders kritiek gekregen op de manier waarop zij hun taak uitvoeren. De groep verkeert daarvoor in een impasse. De wijkagent moet op school langskomen om de verkeersouders weer uit te leggen wat de regels zijn (die zij eerder zelf hebben opgesteld). Belangrijker lijkt echter dat door zijn aanwezigheid en gezag de wijkagent de verkeersouders weer moed en zelfvertrouwen geeft om door te gaan met hun activiteiten.

De vraag of de wijkagent zich toch niet meer en directer met de problemen van wijkbewoners moet bezighouden, komt soms niet alleen van buurtbewoners, maar kan ook door de wijkagent zelf of zijn collega's worden gesteld. Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre de politie vertrouwen kan of mag hebben in de capaciteit van buurtbewoners om problemen op te lossen of te voorkomen. Of moet de wijkagent er toch bovenop (blijven) zitten, ook al is het maar om te voorkomen dat later zwaardere maatregelen nodig zullen zijn?

Tijdens het interne jeugdoverleg op het bureau van de basiseenheid ontstaat op een gegeven moment een discussie over de aanpak van een groep

jongeren die in het recente verleden voor veel overlast in de wijk zorgde. De problemen van deze groep hingen voor een belangrijk deel samen met een overmatig drankgebruik. Naar aanleiding van allerlei problemen, maar ook onder invloed van politiebemoeienis, zijn ouders van enkele jongeren uit de groep zich hier nadrukkelijker mee gaan bemoeien. Dat heeft ertoe geleid dat bij één van de ouders nu een schuur achter het huis is ingericht als 'jeugdhonk'. Volgens informatie van de wijkagent zijn de leden van deze groep daar bijna dagelijks te vinden. Sinds dit honk bestaat, heeft de politie weinig problemen meer met de leden van deze groep. Toch roept de situatie veel vragen op bij politiemensen. De teamchef vraagt zich af of het niet verstandig zou zijn als de wijkagent eens poolshoogte zou gaan nemen bij het jeugdhonk. De wijkagent voelt hier weinig voor. Naar zijn opvatting hebben enkele ouders hier hun verantwoordelijkheid genomen, juist omdat zij de politie er verder buiten wilden houden. Volgens de wijkagent zou de politie haar gezicht juist niet moeten laten zien, ook om aan te geven dat de oplossing van de problemen nu de verantwoordelijkheid van de betrokken ouders is. De politie zou vooral niet de schijn moeten wekken deze verantwoordelijkheid over te willen nemen. Ook de zorgen die door teamleden naar voren worden gebracht over de vermoedelijk enorme alcoholconsumptie in het honk is naar zijn opvatting geen reden om er langs te gaan. Deze zorgen zijn misschien wel terecht, zo meent de wijkagent, maar dat is naar zijn mening toch meer een zaak voor de ver-slavingszorg.

Dit voorbeeld raakt aan een ander mogelijk aspect van zelfredzaamheid. Het mede verantwoordelijk maken van (groepen) burgers voor de aanpak van veiligheidsproblemen kan inhouden dat deze burgers dat op een andere wijze doen dan de dominante samenleving (i.c. de politie) mogelijk wenselijk vindt. Voor een wijkagent die zoekt naar een effectieve aanpak is dat een kwestie van wel of niet vertrouwen, deels ook van wel of niet accepteren dat burgers soms andere opvattingen of leefstijl hebben en daarmee soms andere oplossingsstrategieën hanteren voor problemen of bij conflicten. Soms probeert een wijkagent in zijn aanpak hier juist gebruik van te maken.

Enkele jaren geleden waren er problemen rond een complex voor jongerenhuisvesting. Er werd veel vernield, er was veel overlast en er vond veel criminaliteit plaats. Het verloop was groot en dit was zowel oorzaak als gevolg van de problemen. Daarnaast woonde in het gebouw een groep

jongeren/jongvolwassenen, waarvan een deel verslaafd was aan harddrugs en zich bezighield met uiteenlopende vormen van criminaliteit. Op een gegeven moment is besloten de problemen rond dit gebouw aan te pakken. Het pand werd ingrijpend opgeknapt. Er werd bovendien voor gezorgd dat enkele problematische bewoners moesten vertrekken. Eén van de maatregelen bestond uit het aantrekken van een huismeester. Deze zou verantwoordelijk moeten zijn voor het toezicht op en het onderhoud van het gebouw. Op advies van de wijkagent is daarbij gekozen voor een persoon als huismeester die zelf lid was (geweest) van de groep problematische jongeren die hier woonde, een ex-verslaafde die veel contacten had en heeft in 'het milieu'. Ook al zouden zaken dan misschien niet altijd zo lopen als hij zelf zou wensen, tegelijk hoopte de wijkagent dat de aanpak effectiever zou zijn omdat die beter zou aansluiten bij de gedachtewereld van de groep die op deze locatie voor de problemen zorgde. Volgens de wijkagent is zijn verwachting uitgekomen en heeft de strategie gewerkt.

In het verlengde hiervan kan het stimuleren door politie of lokale overheid van zelfredzaamheid van burgers bij de aanpak van veiligheidsproblemen ook andere vragen oproepen. Bij het bevorderen van zelfredzaamheid krijgen burgers of ondernemers een taak in de uitvoering van onder meer (informeel) toezicht en handhaving. Dit zijn vaak geen neutrale, slechts technische activiteiten. Zelfredzaamheid kan gebonden zijn aan bepaalde belangen. De vraag is dan in hoeverre het tonen van zelfredzaamheid ten koste kan gaan van anderen en in hoeverre bij deze zelfredzaamheid moet worden voldaan aan regels van publiek belang. Deze vragen zijn ook van belang voor politie en lokale overheid indien zij zelfredzaamheid van burgers of ondernemers stimuleren en steunen. Deze vragen komen vooral op als zelfredzaam gedrag plaatsvindt in een maatschappelijke schemerzone of op het grensvlak van gedogen en verbieden. In het onderstaande voorbeeld is het tonen van zelfredzaamheid een voorwaarde om een gedoogstatus en een riant economische positie te verkrijgen en te behouden. Het toezicht, ook in de publieke ruimte vindt hier plaats door personeel van een coffeeshophouder, gesteund door politie en gemeente. De regels van toezicht worden daarbij ruim geïnterpreteerd.

In een deel van het werkgebied van de wijkagent hebben zich in het verleden ernstige problemen voorgedaan: fysieke verloedering en verval, criminaliteit en overlast. In dit gebied waren vele verkooppunten gevestigd van softdrugs, waar vooral in de weekenden grote aantallen buitenlandse jon-

geren kwamen. Inmiddels is de gemeente een aantal jaren bezig met de aanpak van de problemen in dit gebied. Stadsvernieuwing en maatregelen van ruimtelijke ordening spelen daarbij een belangrijke rol. In het kader daarvan heeft een strakke handhaving plaatsgevonden tegen de vele verkooppunten van drugs. Op dit moment zijn er in het gebied slechts twee 'gedoogde' coffeeshops over. Mede dankzij het harde optreden door politie en gemeente tegen hun concurrenten hebben de eigenaren van deze twee coffeeshops de markt geheel overgenomen. Politie en gemeente werken nauw samen met de twee eigenaren van deze coffeeshops, onder meer in een 'coffeeshopoverleg'. De coffeeshophouders worden zelf verantwoordelijk gehouden voor de bestrijding van uiteenlopende vormen van overlast in en rond de coffeeshops. Voor de gang van zaken binnen wordt gebruikgemaakt van onder meer een pasjessysteem, strikte huisregels en camera's. De coffeeshophouders houden zich ook bezig met onderhoud en toezicht in de omgeving van hun bedrijf. Zij zorgen er onder meer voor dat de struiken worden gesnoeid en dat dagelijks de wijde omgeving van de coffeeshop wordt aangeveegd. Toezicht wordt gehouden in de omgeving van de coffeeshop door personeel van de twee bedrijven en met behulp van camera's gericht op de ingang en op de omgeving van de coffeeshops (hetgeen formeel overigens niet is toegestaan). Opgetreden wordt onder meer tegen foutparkeren door klanten, personen die de coffeeshop bezoeken en ondertussen de motor van hun auto laten draaien, wildplassen, gebruik van drugs op straat, weggooien van rommel en intimerend gedrag. Indien geconstateerd wordt dat een klant op één van de genoemde aspecten de regels overtreedt (binnen of buiten), kan zijn pasje worden ingetrokken. Daarmee wordt hem gedurende geruime tijd de toegang tot de coffeeshop ontzegd.

#### 11.4 Burgers die meepraten

Naast burgers als informatiebron voor de politie en burgers die meedoen aan activiteiten voor zelfredzaamheid, is nog een derde vorm van burgerbetrokkenheid te onderscheiden waarmee wijkagenten in hun werk te maken kunnen hebben. Het gaat hier om uiteenlopende situaties waarin burgers kunnen 'meepraten' over veiligheidsproblemen en de aanpak daarvan, vooral met betrekking tot de eigen wijk. Voorbeelden hiervan zijn onder meer buurtraden, bewonerscomités, wijktafels, burgerpanels en kwaliteitskringen (of hoe ze

ook mogen heten). In de regel kunnen burgers of ondernemers daarbij een advies geven, in sommige gevallen kunnen zij ook meebeslissen (Van Stokkom, 2006; Terpstra en Kouwenhoven, 2005; Terpstra, 2008b).

Niet alle wijkagenten hebben met deze vorm van burgerbetrokkenheid te maken. Sommige wijken kennen dit type burgerparticipatie niet. Als deze wel aanwezig is, vormen veiligheid en leefbaarheid in de buurt vaak belangrijke thema's voor overleg en advies. Dit laatste is dan vaak formeel gericht aan de gemeente, maar in de praktijk kijken leden van een dergelijk burgeroverleg vooral naar de politie (i.c. de wijkagent als vertegenwoordiger daarvan).

In de regel hebben wijkagenten tamelijk negatieve opvattingen over deze vorm van burgerbetrokkenheid. Zij menen vaak dat dergelijk overleg in de regel weinig oplevert. Zij hebben bovendien het idee dat er op deze bijeenkomsten niet alleen een kleine, maar bovendien selectieve groep bewoners afkomt.<sup>84</sup> Twee groepen worden daarbij onderscheiden. In de eerste plaats zouden in de optiek van wijkagenten vooral de 'vaste klagers' of 'personen met een grote mond' komen (vgl. Skogan, 1998; Terpstra, 2002a). Daarnaast zien zij daar een kleine groep 'zeer actieve bewoners' die in hun ogen ook al het vele werk doet in het plaatselijke verenigingsleven. Het bijwonen van deze bijeenkomsten wordt door menig wijkagent als vervelend of (hoogstens) als onvermijdelijk ervaren. Men is van oordeel dat het overleg wel tijd kost, maar weinig oplevert. Bovendien zouden bewoners in hun ogen soms onredelijke eisen stellen, te veel klagen of simpelweg zeuren.

Gisteravond is de wijkagent op een bijeenkomst geweest voor bewoners, georganiseerd door de gemeente. Ook de burgemeester was daarbij aanwezig. Thema van deze avond was het parkeerbeleid bij de sportvelden in de wijk. Daarbij werd ook ingegaan op een voornemen van de gemeente om op het (grote) parkeerterrein bij deze sportvelden in de zomerperiode een vergunning te verlenen aan twee of drie campers om daar maximaal drie nachten te staan. Vooral dat laatste plan heeft bij buurtbewoners voor grote onrust gezorgd. Het regende op de bijeenkomst dan ook klachten. Daarbij ging het al snel niet alleen om de plannen rond de campers, maar

84 Deze indruk van wijkagenten wordt overigens bevestigd in veel onderzoek. Zie onder meer Skogan, 1988; Grinc, 1994; Schneider, 2007. Zie voor dit thema van representativiteit van burgerparticipatie in de veiligheidszorg in meer algemene zin: Terpstra, 2008b.



ook om andere ongenoegens, zoals de parkeersituatie bij sportwedstrijden, het sluipverkeer bij de sportvelden en de overlast van een daar aanwezige gelegenheid voor de jeugd tot skateboards. Vooral enkele oudere bewoners gebruikten, aldus de wijkagent, de bijeenkomst om allerlei onvrede te spuien. De sfeer werd er niet beter op toen enkele bewoners van de gemeente eisten dat deze de nog niet lang geleden aangelegde skateboardbaan zou weghalen. De burgemeester verzette zich fel tegen deze suggestie. De wijkagent meent dat de avond vooral bepaald werd door het geklaag van een aantal bewoners. Mogelijk wordt zijn ongenoegen versterkt omdat de bijeenkomst niet (zoals gedacht) één uur duurde, maar drie uur nam van wat eigenlijk zijn vrije avond was. Overigens besluit de wijkagent naar aanleiding van de klachten van bewoners dat er de komende weken meer toezicht moet komen op het parkeren bij de sportvelden.

Gezien deze negatieve houding is het begrijpelijk dat wijkagenten zich in de regel niet verantwoordelijk voelen om deze bijeenkomsten zelf te organiseren. Zij zien dit als de verantwoordelijkheid van gemeente, bewonersorganisatie of een instantie op het terrein van welzijns- of opbouwwerk. In hun opvatting beperkt hun rol zich tot aanwezig zijn, bewoners aanhoren en waar nodig informatie verschaffen over problemen in de wijk en de werkwijze van de politie.

Ook al geloven wijkagenten niet of nauwelijks in deze vorm van burgerbetrokkenheid, toch bezoeken zij de bijeenkomsten in de regel wel, en vaak zelfs trouw. Dat is niet alleen uit plichtsbesef, hoewel dat zeker een rol speelt. Niet alleen behoort het tot hun werk deze bijeenkomsten bij te wonen, maar zij vinden het ook een morele plicht om zich daar als vertegenwoordiger van de politie (in uniform) te laten zien. Zo kunnen zij hun betrokkenheid tonen bij de buurt en de problemen die zich daar voordoen. Zo ook willen zij tegemoetkomen aan de behoefte bij veel bewoners tot een zichtbaar aanwezige politie.

Een belangrijker motief om deze bijeenkomsten trouw bij te wonen, is dat hen deze informatie opleveren over problemen in de wijk en over wat er leeft onder bewoners. Daarmee herinterpreteren wijkagenten de functie van deze vorm van burgerbetrokkenheid, namelijk van inspraak of advisering naar informatieverstrekking. Deze herinterpretatie heeft in de regel ongemerkt plaatsgevonden. Het is mogelijk deels een verklaring van de irritatie die soms ontstaat over het verloop van deze bijeenkomsten, niet alleen bij de wijkagenten, maar ook bij bewoners of vertegenwoordigers van organisaties die bewonersparticipatie moeten stimuleren. Zonder dat betrokken partijen het vaak in de gaten

hebben, hebben zij verschillende verwachtingen over de bijdrage die burgers kunnen en mogen leveren aan deze bijeenkomsten: slechts informatieverstrekend of 'echt' meepraten. Daarbij verschijnt de 'meepratende' burger in de optiek van de wijkagent gemakkelijk als 'zeurpiet', terwijl de wijkagent in de optiek van burgers en participatiebegeleiders mogelijk een gebrek aan responsiviteit vertoont.<sup>85</sup> De twee klachten vormen daarmee elkaars spiegelbeeld.

### 11.5 Spanningen en tegenstellingen rond burgers die meepraten

Burgers die 'meepraten' leveren voor de betrokken wijkagent verschillende spanningen op. Deze spanningen en tegenstellingen blijven in veel gevallen onderhuids en zijn voor betrokkenen vaak wel voelbaar, maar niet goed onder woorden te brengen. Deze spanningen verklaren mogelijk mede waarom wijkagenten deze vorm van burgerbetrokkenheid als 'vervelend' of als 'belastend' ervaren.

Deze spanningen en tegenstellingen zijn het best duidelijk te maken aan de hand van de bijeenkomsten waar burgers en wijkagent (naast onder meer vertegenwoordigers van gemeente of andere instanties) elkaar treffen. Deze bijeenkomsten vormen een 'ontmoeting' (Goffman, 1961) tussen verschillende partijen, waarin uiteenlopende spanningen, irritaties, gevoeligheden en strategieën in hun natuurlijke context (zij het alleen voor de goede waarnemer) zijn te observeren. Deze partijen ontmoeten elkaar vanuit zeer uiteenlopende achtergronden, visies en belangen. Toch moeten zij bij deze ontmoeting proberen een 'werkbare' orde te creëren en in stand te houden.

De bijeenkomsten vormen voor wijkagenten een ontmoeting met een specifieke 'opgave'. Deze bestaat er vooral uit dat zij de eisen die tijdens de bijeenkomst aan hen worden gesteld én de eisen waarmee zij elders te maken hebben, vooral binnen de eigen organisatie, met elkaar moeten zien te verenigen. Deze gedachte is vooral ontleend aan het werk van Goffman (1959 en 1961), die in dit verband spreekt van een dramaturgisch perspectief. Daarin gaat de aandacht vooral uit naar de wijze waarop een actor als een wijkagent de eisen van onder meer 'backstage' en 'frontstage' met elkaar in overeenstemming moet zien te brengen. Dat kan met behulp van uiteenlopende stra-

---

85 Zie uitvoeriger voor dergelijke spanningen rond burgerparticipatie ten gevolge van verschillen in verwachting en definitie: Terpstra en Kouwenhoven, 2005; Terpstra, 2008b.

tegieën, onder meer door bepaalde informatie afkomstig van ‘achter de coulissen’ wel en andere informatie niet prijs te geven op het ‘toneel’, dat wil zeggen tijdens de bijeenkomst waar andere partijen (burgers, winkeliers, gemeenteammbtenaren, welzijnswerkers) bij aanwezig zijn. Tegelijk staat hij voor de noodzaak tijdens deze zelfde bijeenkomst op de andere partijen toch een ‘open’, ‘betrouwbare’ en ‘integere’ indruk te maken. Dat wordt gemakkelijker naarmate hij er meer in slaagt de ‘ander’ in ‘ere’ te houden.

De analyse van deze spanningen en tegenstellingen rond burgers die meepraten in de veiligheidszorg, beperkt zich hier tot twee centrale thema’s, namelijk het managen van druk van buitenaf én het omgaan met het dreigende perspectief dat de wijkagent functioneert als de ‘kop van jut’.

#### *Managen van werkdruk en het afhouden van klachten*

Wijkagenten die bijeenkomsten van buurtbewoners bijwonen, worden daar vaak geconfronteerd met uiteenlopende eisen en verwachtingen met betrekking tot politieoptreden in de wijk. Als bewoners de vrije hand zou worden gegeven tijdens deze bijeenkomsten, zou de hoeveelheid vragen en verzoeken om politieoptreden soms snel kunnen oplopen. De politie kan (en wil) niet aan al deze vragen tegemoetkomen. De opgave voor de wijkagent is nu dat hij deze vragen en eisen moet afhouden zonder daarbij bewoners (die hij elders weer nodig heeft, bijvoorbeeld als informatiebron) voor het hoofd te stoten. Dat kan een wijkagent op verschillende manieren bereiken, onder meer door problemen te negeren (hetgeen meestal niet lange tijd zal lukken) of deze te minimaliseren (dat wil zeggen, aangeven dat de problemen toch niet zo ernstig zijn als ze misschien lijken of door anderen gesuggereerd of gepresenteerd wordt). Dat kan ook door uit te leggen wat de politie al aan de problemen doet, maar dat dat helaas niet altijd zichtbaar is en kan zijn voor burgers. Soms neutraliseert een wijkagent een potentieel conflict door barrières op te werpen, bijvoorbeeld door een procedurele omweg te introduceren. Ook kan hij de druk op de politie wegnemen door problemen zo te omschrijven, dat de aanpak ervan tot de verantwoordelijkheid van een ander behoort. Die laatste partij kan de ‘gemeente’ zijn, de ‘lokale politiek’, een welzijnsinstelling of bewoners zelf. Burgers wordt geadviseerd daar met hun klachten en vragen naar toe te gaan.

Vooraf een beroep op burgers kan een riskante strategie zijn, die vaak veel

overtuigingskracht en moreel appel vereist. Juist hier kan de verdenking ontstaan dat de politie (wijkagent) met een beroep op dat argument vooral bezig is 'haar eigen straatje schoon te vege'.

Alle genoemde elementen treden in een notendop op tijdens de volgende bijeenkomst van een wijkraad. Tegelijk wordt zo duidelijk dat het van de wijkagent een grote mate van vaardigheid en beheersing vraagt om al die verschillende eisen met elkaar in overeenstemming te (blijven) brengen.

De bijeenkomst van de wijkraad vindt plaats op een dinsdagavond in een clubgebouw, gelegen in de wijk. Naast de wijkagent zijn nog 21 personen aanwezig. Naast de twaalf vaste leden van de wijkraad zijn er twee mensen die komen kijken of een lidmaatschap van de wijkraad iets voor hen zou zijn. Zij bemoeien zich nauwelijks met het gesprek tijdens de bijeenkomst. Bovendien zijn er twee groepjes bewoners, die zijn gekomen vanwege specifieke problemen waarmee zij in hun woonomgeving te maken hebben en die zij aan de orde willen stellen. De agenda van de bijeenkomst biedt hen daar voor de pauze ruim gelegenheid toe. Opmerkelijk is dat de wijkagent de enige vertegenwoordiger is van een instantie. Ook van de gemeente is niemand aanwezig.

Het eerste groepje, bestaande uit vier oudere autochtone bewoners (tussen de 60 en 70 jaar) en een jongere man van Turkse afkomst (ongeveer 35 jaar), woont tegenover het Cruyff Court dat enkele maanden daarvoor is geopend. Zij klagen over overlast, ballen tegen de ruiten en de auto's, rommel in hun voortuin en het lawaai dat ontstaat als een bal tegen de metalen doeltjes komt. Ook klagen zij over geparkeerde auto's. Volgens hen zou vaak 's avonds om een uur of tien een groepje van ongeveer twintig volwassen mannen met de auto bij het voetbalveldje komen, de dan nog aanwezige jeugd weggagen en tot diep in de nacht daar voetballen en rondhangen, bij het licht van de koplampen van hun auto's. Volgens één van de aanwezigen zouden er bovendien nog andere dingen gebeuren 'die het daglicht niet kunnen velen'. Dit wordt verder niet toegelicht. Extra argument is, dat het hier zou gaan om bezoekers die niet uit deze wijk afkomstig zijn.

De wijkagent bemoeit zich in eerste instantie niet met het gesprek dat vervolgens op gang komt. Vooral de voorzitter van de wijkraad probeert aan te geven dat de jeugd toch ergens moet kunnen voetballen. Zo snel laten de vijf bewoners zich echter niet uit het veld slaan. Zij vergelijken het veldje met 'de Johan Cruyff-vrijstaat, waar alles maar mag'. Na verloop van

tijd richten de bewoners zich ook rechtstreeks tot de wijkagent. Deze gaat in eerste instantie niet in op de klachten, maar geeft aan dat de politie 'uiteraard niet overal kan zijn'. Vervolgens stelt hij een wedervraag: 'Hangt er een bord waaruit blijkt dat er na negen uur 's avonds niet meer voetbal mag worden?' Dit blijkt niet het geval te zijn. De conclusie is dan volgens de wijkagent dat de bewoners dat moeten aankaarten bij de gemeente. Zolang daar geen verbod geldt, zou de politie niet veel kunnen doen. De voorzitter van de wijkraad komt bovendien met de suggestie om aan de gemeente te vragen enkele betonnen palen bij de parkeerplaatsen te zetten, zodat de voetballers daar hun auto niet meer kunnen zetten. De bewoners die inmiddels laten merken behoorlijk kwaad te zijn, voelen zich hierdoor echter niet getroost. Zij willen dat de politie meer 'een oogje in het zeil houdt'. 'Dat had ik wel gedacht', bromt de wijkagent, voor mij duidelijk hoorbaar, maar voor de rest van de aanwezigen, die wat verder weg zitten, vermoedelijk niet. Hij komt vervolgens met een ander voorstel, namelijk dat de bewoners eens veertien dagen precies bijhouden op welke tijden zich welke overlast voordoet en dat dan melden bij de politie. Het is duidelijk dat ook dit niet is wat deze buurtbewoners hadden verwacht en gehoopt. Hoewel er nog een toezegging komt van de voorzitter van de wijkraad dat hij contact zal opnemen met de gemeente over deze thematiek, wordt dit onderwerp afgesloten zonder duidelijke conclusie. Er zijn geen toezeggingen gedaan over concrete maatregelen door de politie.

Inmiddels heeft het gesprek zolang geduurd dat wordt besloten tot een koffiepauze. Op één persoon na blijkt de eerste groep na de koffie met koekje te zijn vertrokken. De gesprekken tijdens de pauze maakten duidelijk dat zij ontevreden waren over het bereikte resultaat.

Na de pauze komen twee heren (rond de 60 jaar) aan het woord. Deze verstoren direct de heersende gespreksorde door zich voor te stellen als lid van een nieuwe plaatselijke politieke groepering ('Realisten Nu'). De voorzitter onderbreekt hen meteen door te zeggen: 'Als u aan politiek doet hier, zal u het woord worden ontnomen.' De twee hebben zich goed voorbereid en hebben een lijst van vragen, die speciaal gericht zijn aan de wijkagent. Deze hebben betrekking op overlast in enkele straten in de wijk ten gevolge van geparkeerde bussen en vrachtauto's en het veel te hard rijden door auto's (ondanks de verkeersmaatregelen die daar gelden).

Aan de wijze waarop de wijkagent op deze klachten en vragen reageert, is te merken dat hij geïrriteerd is. Hij heeft moeite zijn ergernis te verbergen. Hij vraagt de twee heren wat zij zelf hebben gedaan aan de oplossing

van het parkeerprobleem. De spreker zegt dat hij er niet aan begint de fout-parkeerders aan te spreken, want daar komt volgens hem zeker 'bonje' van. De wijkagent reageert hier zeer afwijzend op: 'Dat zou ik dan eerst maar eens doen. U denkt toch niet dat uw parkeerprobleem voor ons het belangrijkste is en dat de politie niks anders te doen heeft? U moet eerst maar eens een petitie opstellen, handtekeningen eronder zetten en dan naar de betreffende mensen toegaan en dan denk ik dat het probleem vanzelf over is. Als dat niet werkt, kunt u altijd nog terugkomen.' De twee heren zijn niet blij met deze reactie. Zij beginnen nu over het tweede punt, namelijk het te hard rijden. Plaatselijk geldt een maximale snelheid van dertig kilometer, maar er zou door veel bestuurders veel harder worden gereden. Opnieuw verwijst de wijkagent voor dit probleem naar de gemeente. Er zou volgens hem wel een bord zijn neergezet, maar de fysieke voorwaarden (verkeersremmende maatregelen) die daarbij nodig zijn, zouden ontbreken. Daarmee zou er volgens de wijkagent geen basis zijn voor optreden door de politie. Tot slot spreekt de wijkagent zijn twijfel uit of op het betreffende stuk wel zo hard wordt gereden als de heren beweren.

Tijdens dit laatste gesprek bemoeien de andere aanwezigen (leden van de wijkraad) zich nauwelijks met het gesprek. Het speelt zich vooral af tussen de wijkagent en de twee heren.

### *De dreigende kop van jut*

Het tweede voorbeeld heeft betrekking op een bijeenkomst bij een appartementencomplex. Tijdens deze bijeenkomst blijkt bij de bewoners veel ongenoegen te bestaan, die zich onder meer richt op de politie. Veel van dat ongenoegen heeft betrekking op tamelijk vage thema's. Het ongenoegen lijkt in veel gevallen vooral voort te komen uit een algemeen onbehagen over veranderingen die zich de afgelopen jaren in de wijk hebben voorgedaan. Daarbij verwijzen bewoners vooral naar veranderingen in de bevolkingssamenstelling van hun wijk. Voor dit ongenoegen lijkt de wijkagent bij deze bijeenkomst in belangrijke mate te functioneren als de kop van jut. Deels bedoeld om de afstand tussen burgers en instanties te overbruggen, lijkt dit overleg de kloof vooral te bevestigen en te benadrukken.

Ongeveer 25 personen zijn aanwezig bij deze wijktafel, georganiseerd voor bewoners van een complex met woningen voor 55-plussers. Aanwe-

zig zijn ongeveer vijftien, veelal oudere bewoners, van wie de meesten van oorsprong uit deze wijk afkomstig zijn. Twee van de aanwezige bewoners zijn van allochtone afkomst, vrouwen die slecht Nederlands blijken te spreken (om die reden wordt één van hen begeleid door haar dochter). Daarnaast zijn er vertegenwoordigers van de woningbouwvereniging, de deelgemeente, een instelling voor bejaardenzorg, het sociaal en cultureel werk en een instelling die bewonersparticipatie begeleidt.

De laatstgenoemde vertegenwoordiger zit de bijeenkomst voor. Zij benadrukt dat de bijeenkomst is bedoeld om 'in een open verstandhouding elkaar te leren kennen' en dat deze niet bedoeld is om elkaar verwijten te maken. De bijeenkomst verloopt echter wat anders.

Voor deze vergadering is al een inventarisatie gemaakt van klachten onder bewoners. Drie bewoners worden door de voorzitter aangewezen om de klachten toe te lichten. Andere bewoners mogen dat later pas. Er ontstaat meteen onvrede over deze procedure, zozeer zelfs dat twee van de bewoners direct opstappen.

De klachten van de bewoners richten zich in eerste instantie op de woningbouwvereniging. De flat zou niet goed worden schoongemaakt, het trappenhuis en de publieke ruimtes zouden niet goed worden afgesloten, men wil beveiligingscamera's laten ophangen en men klaagt over overlast van vreemden (waaronder kinderen) op de binnenplaats en op de galerijen. De vertegenwoordigster van de woningbouwvereniging probeert de aanwezige bewoners duidelijk te maken dat zij niet alles kunnen verwachten van de woningbouwvereniging en dat zij zelf ook iets moeten doen. Zij drijft enkelen van hen tot wanhoop met de opmerking dat als er kinderen op de galerijen of binnenplaats spelen, zij graag van de bewoners (eventueel anoniem) wil horen op welke adressen deze kinderen thuishoren. Er is dan vermoedelijk sprake van illegale onderhuur. Enkele aanwezigen reageren hier fel op: 'Moeten wij dan het werk van de politie overdoen? Wij zijn toch geen verklikkers? Ik wil niet dat mijn man erachteraan gaat om te kijken waar zij wonen. Hij heeft last van zijn hart en zo meteen krijgt hij nog een mes tussen zijn ribben.' Kortom, de oproep tot eigen verantwoordelijkheid en initiatief van burgers stuit tijdens deze bijeenkomst op een muur van onbegrip.

Vervolgens komt de politie aan de orde. Ook hiervoor zijn door enkele vertegenwoordigers van de bewoners vragen geformuleerd. De wijkagent probeert uit te leggen op welke wijze de politie in de wijk surveilleert. Hij legt ook uit op welke wijze hij de afgelopen maanden is omgegaan met

concrete klachten van twee bewoners. Ook al bevestigt één van de aanwezigen dat het zo inderdaad is gegaan als de wijkagent vertelt, de onvrede en kritiek blijven onverminderd. Eén van de heren beweert dat hij 'wel tachtig keer de politie heeft gebeld: de politie doet niks!' De wijkagent wil dan weten wie hij gebeld heeft, maar daar komt geen helder antwoord op. Het is duidelijk dat de wijkagent twijfelt aan het waarheidsgehalte van dit verhaal.

Uiteindelijk komt de kritiek van de aanwezige bewoners uit op een thema dat hen blijkbaar al de hele tijd dwarszat, namelijk de aanwezigheid van allochtonen: 'Die moeten eens Nederlands leren. Overal zijn ze. Zo meteen worden wij nog uit onze eigen wijk verdreven.'

Het wordt voor de vertegenwoordigers van de verschillende instanties nu op eieren lopen. Eén van hen zegt nog: 'Wij moeten niet in een wij-zij-tegenstelling vervallen.', maar het antwoord is even simpel, als feitelijk juist: 'Wij zijn hier al in een wij-zij tegenstelling vervallen.' Eén van de aanwezige allochtone bezoekers (een dochter van een bewoonster) probeert in het gesprek nog een nuance aan te brengen door te zeggen dat 'niet alleen buitenlandse kinderen voor overlast zorgen, maar ook andere.' Haar opmerking gaat verloren, omdat een medewerkster van een instelling in het Turks een gesprek met haar begint (vermoedelijk over dezelfde thematiek). De irritatie hierover bij de autochtone bewoners is voelbaar. De wijkagent (zelf van Turkse afkomst) probeert de zaak nog te redden: 'Zullen wij het even centraal houden?'

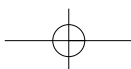
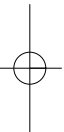
De bijeenkomst verloopt verder onrustig. Het is onduidelijk wat de bijeenkomst heeft opgeleverd. Vermoedelijk gaat iedereen hier met een onbestemd gevoel weg, zowel bewoners als vertegenwoordiger van instanties. Op de politie is veel kritiek gekomen, maar onduidelijk is wat de achtergronden daarvan zijn. Duidelijk is wel dat het wantrouwen van deze oudere bewoners tegenover de lokale overheid en de politie groot is. Zij hebben de gelegenheid vooral gebruikt om dit wantrouwen te ventileren, of zoals een aanwezige oudere bewoner in een revolutionaire opwelling over de deelgemeente roept: 'Opheffen moeten zij die!' Voor de wijkagent is het lastig hierop te reageren. Zelfs voorbeelden van recent succesvol optreden door de politie in en rond dit appartementencomplex kunnen de algehele negatieve stemming niet doorbreken.



## 11.6 Slot

In dit hoofdstuk is ingegaan op de mate en wijze waarop betrokkenheid van burgers bij de aanpak van veiligheidsvraagstukken in de praktijk van het werk van wijkagenten vorm krijgt. In eerdere studies, zowel Nederlandse als buitenlandse, bleek al dat burgerparticipatie in de veiligheidszorg op tal van problemen stuit (Skogan, 1988 en 1998; Grinc, 1994; Terpstra en Kouwenhoven, 2005; Terpstra, 2008a). Deze studie toont dat beeld opnieuw.

Reeds vaak is beargumenteerd dat burgerparticipatie in de veiligheidszorg (zoals zelfredzaamheid) vaak alleen mogelijk is als burgers weten dat zij daarbij (zichtbaar) gesteund worden door de politie. Deze studie laat zien dat burgerparticipatie slechts een beperkt draagvlak heeft onder wijkagenten. Dat hangt mede samen met de tegengestelde eisen die burgerparticipatie voor wijkagenten met zich kan meebrengen. Dat draagt vervolgens bij tot een zekere terughoudendheid onder wijkagenten om burgerbetrokkenheid te bevorderen.



## Gebiedsgebonden werk en de toepassing van andere politiemodellen – probleemgerichtheid, wanorde en geruststelling

Naast het gebiedsgebonden politiewerk zijn de afgelopen decennia verschillende andere opvattingen of modellen over politiewerk naar voren gekomen, die in en buiten Nederland veel aandacht hebben gekregen. Ook deze andere modellen zijn ontstaan in reactie op één of meer beperkingen die werden ondervonden met de op dat moment gebruikelijke vormen van politiewerk. Deze politiemodellen verschillen onder meer naar hun opvattingen over wat politiewerk zou moeten inhouden, berusten op andere analyses van het falen van het 'standaardmodel' van politiewerk (Weisburd en Eck, 2004; Skogan en Frydl, 2004) en lopen uiteen naar voorgestelde aanpak en oplossingen. Ondanks deze verschillen bestaan er ook gemeenschappelijke elementen, raakvlakken en/of overlap tussen deze modellen en het gebiedsgebonden politiewerk (vgl. Ponsaers, 2001).<sup>86</sup> Hoe de relaties tussen het gebiedsgebonden politiewerk en deze andere politiemodellen wordt gezien, is onder meer afhankelijk van de specifieke invullingen die aan de verschillende concepten en modellen worden gegeven.

In dit hoofdstuk richt de aandacht zich op drie van deze politiemodellen of -opvattingen over politiewerk. Achtereenvolgens gaat het om het probleemgerichte politiewerk (*problem-oriented policing*, kortweg POP), politiewerk dat zich in eerste instantie in sterke mate richt op problemen van fysieke en sociale wanorde (*disorder policing*) en het meer recente politiemodel volgens welke de politie zich in haar werk voor een belangrijk deel zou moeten richten op geruststelling van burgers (*reassurance policing*). Voor deze drie modellen is gekozen omdat vaak verondersteld wordt dat juist deze een duidelijke relatie hebben met het gebiedsgebonden politiewerk. In literatuur over het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland en bij discussies hierover wordt dan ook regelmatig gerefereerd aan deze modellen of aan werkwijzen, instrumen-

<sup>86</sup> Zie ook §1.3.

ten of opvattingen die daaraan ontleend zijn. Tegelijk bestaan er (ook in Nederland) uiteenlopende opvattingen over de relatie tussen elk van deze modellen en het gebiedsgebonden politiewerk.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre elementen uit deze drie politiemodellen zijn terug te vinden in de praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk en welke invulling wijkagenten in hun dagelijks werk daaraan dan geven. De opzet is daarbij telkens dezelfde. Eerst wordt een korte schets gegeven van het betreffende politiemodel. Vervolgens wordt op hoofdpunten nagegaan in hoeverre en op welke wijze dit model (of belangrijke elementen daaruit) in de praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk is te vinden.

*Problem-oriented policing*, *disorder policing* en *reassurance policing* zijn voor de onderzochte wijkagenten geen ‘levende’, vaak zelfs geen herkenbare concepten. Vaak hebben zij van deze concepten nooit gehoord en zeggen de begrippen hen niets. Dit geldt ook voor verwante begrippen of voor Nederlandse equivalenten ervan. Van een bewuste, doelgerichte toepassing van deze modellen in het werk van de wijkagenten is dan ook geen sprake. Dat past overigens ook bij de praktische invulling die het gebiedsgebonden politiewerk in de regel krijgt. Daarin spelen concrete, praktijkgerelateerde kennis en ervaringen vaak een veel belangrijker rol dan abstracte kennis en inzichten (men spreekt in dit verband ook wel ‘boekenwijsheid’ of ‘bureaukennis’, wat niet altijd als aanbeveling is bedoeld).

Toch zijn in het werk van een (soms beperkt) deel van de wijkagenten en in de door hen gehanteerde werkwijzen elementen aan te geven die lijken te passen bij (onderdelen van) de drie hier te behandelen politiemodellen. Ook de wijze waarop deze elementen door wijkagenten worden beargumenteerd, komen (op hoofdpunten) overeen met gedachten en veronderstellingen uit deze modellen.

## 12.1 Probleemgericht werken

De gedachte van een probleemgerichte benadering in het politiewerk werd in 1977 geïntroduceerd door Herman Goldstein in het klassieke artikel ‘Improving Policing: A Problem-Oriented Approach’ en in 1990 nader uitgewerkt in het boek *Problem-Oriented Policing*. In zijn opvatting lijdt veel politiewerk aan (wat hij noemt) een *means over ends*-syndroom. Vaak zou politiewerk worden gedefinieerd aan de hand van wat in de optiek van Goldstein slechts ‘midde-

len' zijn. Zo wordt de kern van het politiewerk wel gezien in onder meer wetshandhaving, toezicht of snelle reactietijden, terwijl dit in de ogen van Goldstein slechts 'middelen' zijn. Politiewerk gaat in zijn opvatting om de oplossing van uiteenlopende problemen ('troublesome situations') die burgers aan de politie voorleggen: '... the police job requires that they deal with a wide range of behavioral and social problems that arise in a community' (Goldstein, 1977: 242).

In de praktijk reageert de politie vooral op losse incidenten. Dit leidt vaak tot een 'dweilen met de kraan open'. De probleemgerichte benadering wil dit patroon doorbreken. De politie zou zich meer moeten richten op de oorzaken en achtergronden die aan reeksen van vergelijkbare gebeurtenissen of incidenten ten grondslag liggen (vgl. Eck, 2004: 120). Daarmee kan politiewerk een meer preventief karakter krijgen.

Een belangrijk onderdeel van deze probleemgerichte benadering bestaat uit een gedetailleerde en systematische analyse van de achterliggende oorzaken van reeksen overeenkomstige gebeurtenissen. Elk probleem vereist daarmee grondig onderzoek, onder meer naar de aard van het probleem, de kenmerken van de daders, de locatie en het tijdstip waarop het probleem zich voordoet en welke personen slachtoffer zijn. De uiteindelijke aanpak of interventie moet aansluiten bij deze analyse en zal daarmee per probleem verschillen (Goldstein, 1977: 243-246). Bij de gekozen interventie moet niet alleen gebruik worden gemaakt van de traditionele instrumenten van de politie, maar moeten eventueel ook andere middelen en werkwijzen worden ingezet, ook van andere instanties dan de politie.

Zoals in het inleidende hoofdstuk al werd aangegeven, wordt de probleemgerichte benadering soms beschouwd als een onderdeel of 'methodologie' van het gebiedsgebonden politiewerk (Skogan, 2006; Skogan en Hartnett, 1997; Ponsaers, 2000; Oliver en Bartgis, 1998; Brogden en Nijhar, 2005; Punch, Van der Vijver en Zoomer, 2002; Politieacademie, 2006). In meer recente overzichtsstudies of meta-analyses wordt bovendien benadrukt dat het gebiedsgebonden politiewerk slechts effectief is in het tegengaan van criminaliteit als deze gecombineerd wordt met een probleemgerichte benadering (Eck, 2004; Weisburd en Eck, 2004; Skogan en Frydl, 2004).

Toch bestaan er ook belangrijke verschillen tussen de probleemgerichte benadering en het gebiedsgebonden politiewerk. Ten eerste beperkt de probleemgerichte benadering zich niet tot een gebiedsgebonden werkwijze (Eck en Spelman, 1986; Tilley, 2003). Bovendien stelt het gebiedsgebonden politiewerk zich onder meer ten doel bij te dragen aan een verbetering of herstel

van de relatie tussen politie en burgers. Voor zover burgers betrokken zijn in de probleemgerichte benadering, is daar vooral sprake van een functionele relatie (Scott, 2000; Van Stokkom en Terpstra, 2006; Tilley, 2003).

Gegeven de raakvlakken en de verschillen tussen gebiedsgebonden politiewerk en de probleemgerichte benadering wordt de vraag des te relevanter hoe deze twee modellen zich in de praktijk tot elkaar verhouden. In hoeverre maken wijkagenten in hun werk gebruik van (elementen uit) een probleemgerichte benadering?

Slechts één van de zes wijkagenten bij wie observaties plaatsvonden, heeft een werkwijze die op belangrijke punten gelijkenis vertoont met de probleemgerichte benadering.<sup>87</sup> Deze werkwijze heeft hij onder meer toegepast bij overlast van voetballende jeugd en geparkeerde auto's op een plein in zijn wijk,<sup>88</sup> criminaliteit in en rond een groot ziekenhuis aan de rand van zijn werkgebied, overlast in de omgeving van een supermarkt, problemen van overlast rond een leegstaand pand waarin voortdurend drugsgebruikers en zwervers rondhangen en overlast rond twee bij elkaar in de buurt gelegen coffeeshops. Ook bij inbraken en andere problemen bij woningen in een deel van zijn wijk is deze benadering te herkennen.

De door hem gehanteerde werkwijze kent een aantal min of meer vaste stappen. Nadat problemen via burgers, partners of collega's bij de wijkagent onder de aandacht zijn gebracht, probeert hij partners en andere partijen ertoe te bewegen zelf tot een oplossing te komen. Belangrijk doel van zijn werkwijze is te voorkomen dat de verantwoordelijkheid voor de oplossing van het probleem en de daaruit voortvloeiende werkbelasting alleen bij de politie berusten. Pas nadat andere partijen, zoals de gemeente of een woningbouwcoöperatie, hebben geprobeerd het probleem te reduceren (vaak vooral met behulp van (fysiek) situationele maatregelen), ontstaat in zijn optiek ruimte voor een bijdrage van de politie. Deze bestaat dan vooral uit handhavingsactiviteiten.

Opvallend is dat juist de wijkagent bij wie een probleemgerichte benadering een belangrijk onderdeel is van zijn werkwijze, op tamelijk grote afstand van burgers functioneert. Deze wijkagent ziet burgers hoogstens als mogelijke informatiebron over problemen in de wijk. Hij is ook meer georiënteerd op

87 Ook onder de wijkagenten die (in het kader van deze studie) slechts werden geïnterviewd, is hij de enige voor wie dit geldt.

88 Zie §5.4 voor een beschrijving van de daarbij gehanteerde aanpak.

samenwerking met partners dan op burgers. Hij vat zijn werk vooral op als ‘tweedelijnsfunctie’. In veel opzichten opereert deze wijkagent meer intern en achter de schermen dan dat hij probeert zichtbaar en benaderbaar te zijn voor buurtbewoners. Hij doet zijn werk grotendeels vanachter het bureau. Mede omdat hij in het verleden goede contacten met partners heeft opgebouwd, is hij in staat via telefoon en e-mail partners te informeren, in te schakelen en zo activiteiten bij hen ‘weg te zetten’.

‘De kern is voor mij dat je problemen probeert voor te zijn, dat je vroegtijdig problemen probeert te signaleren en dat je door middel van samenwerking – dat is zeker een ander kernonderdeel – tot een oplossing probeert te komen en dat je bij die oplossingen probeert te werken aan een lange termijn. De kracht is dat je door middel van samenwerking probeert diverse instanties op één lijn te krijgen, om zo vanuit verschillende hoeken aan de problemen te werken. Het gaat toch hoofdzakelijk om samenwerking met allerlei instanties. (...) Ik zie wel in dat het betrekken van burgers belangrijk kan zijn. Maar voor mij is toch de vraag of dat een taak van de politie is.’

In vergelijking met het ideaal dat Goldstein schetste van de probleemgerichte werkwijze blijven de analyses die worden gemaakt van problemen in de wijk slechts beperkt. Dat lijkt mede een gevolg van het feit dat het hier vaak gaat om tamelijk overzichtelijke en concrete problemen. In het in §5.4 uitgebreid beschreven voorbeeld ging het om klachten van burgers over overlast door voetballende jeugd en problemen met geparkeerde auto’s op het plein waaraan zij wonen. Naar het oordeel van de wijkagent was daarbij geen uitgebreide analyse nodig om voldoende zicht te krijgen op deze problemen en om te bepalen welke oplossingen zouden moeten worden gekozen.

De door deze wijkagent gehanteerde werkwijze bestaat er vaak uit dat hij probeert de mogelijkheden tot overlastgevend gedrag te verminderen en overlastgevers te ‘verdrijven.’ Hiertoe maakt hij vaak gebruik van een combinatie van situationele ingrepen (uitgevoerd en onder verantwoordelijkheid van andere partijen) en strikte handhaving (door de politie). Daarbij functioneert in zijn werkwijze handhaving als sluitstuk van het eerste complex van (situationele) maatregelen.

Bij de overlast door voetballende jeugd en geparkeerde auto’s op een pleintje in de wijk is in eerste instantie geprobeerd met situationele maatregelen (onder meer door het plaatsen van betonnen palen) de problemen

aan te pakken. Bovendien werden plaatselijk uiteenlopende verboden ingesteld, waarop de politie vervolgens strak ging handhaven. Waarschijnlijk als gevolg van deze maatregelen verminderde het aantal klachten van omwonenden sterk. Zoals de wijkagent zelf ook vermoedt, is het waarschijnlijk dat de overlast veroorzakende voetballers en jeugdige automobilisten nu elders hun vertier zoeken en daar mogelijk voor overlast zorgen. Dat is ook één van de redenen waarom deze wijkagent telkens weer de gemeente erop wijst dat er in de wijk meer mogelijkheden moeten komen voor jongeren om elkaar te treffen en te ontspannen zonder dat dit direct tot overlast leidt. Nu dreigt de overlastgevende jeugd soms wel te worden verdreven, zonder dat een alternatief beschikbaar is waar zij dan wel hun vrije tijd kunnen doorbrengen.

Bij de overige (en dus verreweg het overgrote deel van de) wijkagenten is een probleemgerichte benadering veel moeilijker in de door hen gehanteerde werkwijze te herkennen.<sup>89</sup> De afstand tussen de door hen veelal gehanteerde benadering en het model dat Goldstein (1979) schetst van de probleemgerichte werkwijze is vaak groot. Wijkagenten beschouwen elementen die kunnen worden gezien als onderdelen van een probleemgerichte werkwijze, zoals een wijkscan, het (laten) maken van een probleemanalyse of het opstellen van een veiligheidsplan, vaak als overbodig, als slechts 'papier' en vooral als een 'formele verplichting' (en dus als grotendeels irrelevant voor hun werk).

De afgelopen jaren heeft wijkagent A. twee keer een wijkscan laten maken. Hij was daar ontevreden over. Naar zijn oordeel leverde het weinig op. Hij heeft er verder niets mee gedaan: 'Het kost alleen maar papier. Dat levert niks op.' Hij heeft meer vertrouwen in de informatie en kennis die hij direct opdoet in contacten met burgers. Hij is dan ook niet meer van plan nogmaals een scan of veiligheidsanalyse te laten maken.

De status die aan deze activiteiten wordt toegekend, is niet hoog. In veel gevallen worden 'studenten' ingezet om een wijkscan te maken en zo aan de formele verplichting te voldoen. Het is dan ook nauwelijks verbazingwekkend dat achteraf vaak wordt geconstateerd dat er weinig of niets mee is gebeurd.

---

<sup>89</sup> Dit geldt behalve voor de wijkagenten bij wie observaties plaatsvonden, ook voor de wijkagenten die alleen werden geïnterviewd.



Een meer programmatische werkwijze is in het werk van wijkagenten in de regel slechts beperkt ontwikkeld. Een belangrijk deel van het gebiedsgebonden politiewerk vindt niet gepland plaats en is afhankelijk van de telkens weer optredende onverwachte gebeurtenissen en incidenten. Van een gerichte informatieverzameling en het ontwikkelen van een systematische aanpak voor bepaalde problemen in de wijk komt in de praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk vaak weinig terecht.

‘Heel veel werk is toch ad hoc. Het blijft heel chaotisch. Je moet vaak meteen op problemen inspringen. Je bent heel druk, ook met andere dingen, zoals het begeleiden van collega’s. (...) Het is echt heel sporadisch dat je problemen kunt gaan analyseren en dat je echt een plan van aanpak maakt.’ (interview wijkagent)

Verschillende factoren dragen bij aan het beperkte gebruik van een probleemgerichte benadering door wijkagenten. Velen van hen blijven in hun werkwijze toch vooral gericht op acute gebeurtenissen en daarmee op een aanpak die primair gericht is op de korte termijn. Dat is niet alleen een kwestie van een overweldigend ‘aanbod’ aan onvoorziene en vaak urgente incidenten en vragen die zich onvermijdelijk in het politiewerk aandienen, maar hangt in de regel ook samen met de opvattingen van wijkagenten over politiewerk en de taken die zij hebben. Een groot deel van de wijkagenten beschouwt het als een (morele) plicht zoveel mogelijk direct te reageren op incidenten die zich in hun wijk voordoen en op vragen die zich aandienen.<sup>90</sup> De Waan van de Dag is daarmee ook in het gebiedsgebonden politiewerk niet afwezig. Dit is niet alleen een kwestie van een groot werkaanbod (in feitelijke zin), maar ook van een vooral morele opvatting over politiewerk (vgl. Terpstra, 2002a). Een probleemgerichte benadering zou daarentegen betekenen dat van deze incidentgerichte benadering afstand moet worden genomen. Overigens wordt een kortetermijnnoriëntatie soms versterkt door de behoefte of de druk vanuit de eigen organisatie om snel te ‘scoren’.

Een probleemgerichte benadering past in de ogen van verschillende wijkagenten ook om andere redenen niet goed bij de door hen voorgestane werkwijze. Zij willen niet alleen direct kunnen reageren op vragen en gebeurtenissen die zich in hun wijk voordoen, maar doen dat bij voorkeur ook op een

---

90 Opvallend is dat juist de wijkagent met de meer probleemgerichte werkwijze deze opvatting niet huldigt.

directe en persoonlijke manier. Zij gaan het liefst af op kennis en informatie die zij zelf hebben gekregen in hun contacten met buurtbewoners. Deze persoonlijke en directe kennis en informatie achten zij gelijkwaardig, soms ook superieur aan de kennis en informatie die op een andere, meer afstandelijke manier is verkregen (zoals via een criminaliteitsbeeld of wijkscan). Deze opvatting hangt ook samen met de bij sommige wijkagenten bestaande, vooral communicatieve en weinig instrumentele opvatting over hun werk.<sup>91</sup>

Een probleemgerichte aanpak kan ook worden belemmerd doordat een wijkagent niet helder voor ogen staat hoe deze vorm zou kunnen krijgen. In dergelijke gevallen lopen wijkagenten aan tegen de grenzen van hun eigen professionaliteit. Een gebrek aan vertrouwen in het werk van externe partners en/of een moeizame samenwerking met hen kan dit versterken.

Wijkagent E. heeft tot ruim een jaar geleden in zijn wijk te maken gehad met ernstige problemen veroorzaakt door verschillende jeugdgroepen. Het ging daarbij zowel om overlast als om verschillende vormen van criminaliteit. Op dit moment is het tamelijk rustig in de wijk. Mede op basis van signalen van basisscholen vreest de wijkagent echter dat er een 'nieuwe generatie van risicojongeren' aankomt. Hij zou daarom graag een aanpak ontwikkelen om te voorkomen dat het zover komt. Het is hem echter niet duidelijk hoe hij tot een dergelijke aanpak zou kunnen komen. Dit wordt versterkt doordat de samenwerking van de politie (wijkagent) met de instellingen voor welzijnswerk, jeugdhulp en jeugdwerk in de wijk moeizaam verloopt.<sup>92</sup>

Vergelijkbare problemen kent wijkagent C. Tijdens de observatieperiode doen zich in zijn wijk ernstige spanningen voor binnen en rond de Marokkaanse gemeenschap. Deze concentreren zich op jongeren uit deze bevolkingscategorie in de leeftijd van ongeveer 18 tot 25 jaar. Juist in deze situatie acht de wijkagent de tijd rijp om een preventieve aanpak te ontwikkelen voor een jongere probleemgroep in de leeftijd van 12 tot 16 jaar. Hij wil daarmee proberen te voorkomen dat zich over enkele jaren vergelijkbare problemen bij hen zullen voordoen. Hij heeft echter geen duidelijke voorstelling van de inhoudelijke invulling van een dergelijke

91 Zie uitgebreider hierover hoofdstuk 13.

92 Zie voor een uitgebreidere beschrijving van deze aanpak eerder §5.5.

preventieve aanpak. Daarom kaart hij dit thema aan bij de gemeente, in de hoop dat deze wel mogelijkheden ziet een dergelijk plan te ontwikkelen.

Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat van een probleemgerichte benadering, zoals die is voorgesteld door Goldstein, bij de onderzochte wijkagenten slechts in beperkte mate sprake is. Dat wil niet zeggen, dat zij zich in hun werk slechts richten op losse incidenten. Alle onderzochte wijkagenten zijn de afgelopen jaren één of enkele keren betrokken geweest bij een langer lopende aanpak van bepaalde problemen in hun wijk. Vaak gaat het hierbij om een vorm van overlast. In het voorgaande zijn hiervan verschillende voorbeelden gegeven, zoals de aanpak van overlast en criminaliteit rond een woningenblok voor jongerenhuisvesting en de aanpak van ernstige drugsoverlast op de Bolwerksingel.<sup>93</sup>

Bij de wijze van aanpak die in dergelijke situaties wordt gehanteerd, zijn vaak ook externe partners betrokken. De aanpak berust in de regel op een combinatie van verschillende interventies en maatregelen, waaronder situationele ingrepen, opvang, hulpverlening, evenals toezicht en handhaving door de politie.

Uiteraard ligt aan deze projecten altijd een beeld ten grondslag over de aard en achtergronden van de aan te pakken problemen. De gehanteerde probleemanalyses zijn in de regel echter beperkt van opzet en diepgang. Opvallend is bovendien dat in een deel van deze gevallen het opstellen van de probleemanalyse wordt uitbesteed, bijvoorbeeld aan een particulier beveiligingsbedrijf.

Ook al zijn verreweg de meeste wijkagenten wel bij één of enkele van dergelijke meer gerichte projecten betrokken, voor het grootste deel van hun werk geldt dat het vooral op de korte termijn en op incidenten gericht is. Van systematische analyse of gerichte informatieverzameling is daarbij geen sprake.

Het beeld dat uit het voorgaande naar voren komt, lijkt op hoofdpunten overeen te komen met studies die in de Verenigde Staten zijn uitgevoerd naar de wijze waarop de probleemgerichte benadering in het eigenlijke politiewerk wordt toegepast. In hun onderzoek constateerden Cordner en Biebel (2005: 159) dat probleemgericht politiewerk-in-de-praktijk *'is not as analytical or scientifically rigorous as its proponents would like'*. Volgens hun studie zou de reikwijdte van de gehanteerde aanpak vaak beperkt zijn en wordt vooral gesteund op 'persoonlijke informatie en ervaring'. Deze conclusies komen overeen met een re-

---

93 Zie §5.6.

cent overzicht van Braga en Weisburd (2006). Hierin gaan zij in op de 'kloof' tussen probleemgericht politiewerk als theorie en als praktijk. Ook zij constateren dat probleemanalyses die onder het motto van probleemgericht werken plaatsvinden, vaak beperkt ontwikkeld zijn. Bovendien vinden zij (en dat is in tegenstelling tot dit onderzoek) dat interventies die onder de noemer van probleemgericht werken worden uitgevoerd, vaak sterk blijven steunen op de inzet en middelen van de politie.<sup>94</sup> In plaats dat de gekozen aanpak als maatwerk aansluit bij een gedetailleerde analyse van de problemen, zouden vaak modeverschijnselen de werkwijze van de politie bepalen.

Opvallend is dat ondanks deze constatering en kritische kanttekeningen in beide genoemde publicaties niet negatief wordt geoordeeld over de praktijk van de probleemgerichte benadering. Weliswaar voldoet de werkwijze van wijkagenten vaak niet aan het ideaalbeeld van de probleemgerichte benadering zoals beschreven door Goldstein en volgelingen. Tegelijk zouden politiemensen in de dagelijkse praktijk toch soms proberen los te komen van een alleen op incidenten gerichte werkwijze (Cordner en Biebel, 2005: 177-178). Zoals ook uit dit onderzoek blijkt, zijn probleemanalyses vaak weinig systematisch en expliciet. Zij steunen vooral op praktijkkennis en 'lekencriminologische' inzichten. In het verlengde hiervan menen Braga en Weisburd (2006) dat het waarschijnlijk niet realistisch is te denken dat medewerkers op de werkvoet van de politieorganisatie (zoals wijkagenten) er ooit toe zullen komen '... to conduct in-depth problem-oriented policing as their routine way of dealing with crime problems'. Zij gaan er echter vanuit dat dit ook niet altijd hoeft. De meer bescheiden vormen van probleemoplossend werken die nu optreden in het politiewerk, zouden (ondanks dat zij steunen op beperkte analyses en op het gebruik van vooral traditionele politiemethoden) al een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen en bestrijden van criminaliteit en overlast. Dit zou de bevindingen uit dit onderzoek in een ander, positiever daglicht kunnen stellen. Bovendien zou het wijkagenten met hun kritiek op de huidige (veelal rituele) toepassing van algemene instrumenten als een wijkscan in belangrijke mate gelijk kunnen geven.

---

94 Bij de wat langer lopende projecten rond de aanpak van veiligheidsproblemen in wijken is in Nederland vaak juist sprake van de inzet van middelen van meerdere partijen (waaronder de politie). Deze opereren in de regel vanuit een lokaal veiligheidsnetwerk of samenwerkingsverband (vgl. Terpstra en Kouwenhoven, 2004). Zie eerder ook hoofdstuk 10.

## 12.2 Politie en de bestrijding van wanorde

Het tweede politiemodel dat hier aan de orde komt, wordt wel aangeduid als *disorder policing* (in het Nederlands mogelijk te vertalen met ‘wanorde- of overlastgerichte politie’). In deze opvatting moet de politie zich (meer) gaan richten op het herstel van de fysieke en sociale orde. Doel hiervan is zo de gevoelens van onveiligheid bij burgers tegen te gaan, hun oordeel over de politie te verbeteren en, niet in de laatste plaats, de criminaliteit tegen te gaan of te voorkomen.

Deze benadering van politiewerk is vooral bekend geworden door een inmiddels klassiek artikel van Wilson en Kelling uit 1982 met als titel ‘Broken Windows’. Het daarop gebaseerde politiemodel staat dan ook wel bekend staat als *broken windows policing* (zie bijvoorbeeld Weisburd en Braga, 2006).

De *broken windows*-theorie en het daaraan ontleende politiemodel gaan ervan uit dat tekenen van fysieke en sociale wanorde, zeker als die langere tijd blijven voortbestaan, kunnen leiden tot gevoelens van onveiligheid en tot een verval van de sociale controle in de buurt. Bovendien kunnen deze vormen van wanorde, mede gegeven de angst die ze kunnen oproepen onder bewoners en de erosie van sociale controle in de wijk, leiden tot ernstiger vormen van criminaliteit.

Aan de hand van de metafoor van de ‘gebroken ruit’ leggen Wilson en Kelling uit hoe dit proces verloopt. Een gebroken ruit die niet direct hersteld wordt, zou voor potentiële overtreeders (waaronder plegers van ernstige vormen van criminaliteit) functioneren als een teken dat bewoners in de betreffende buurt onverschillig staan tegenover wat er in hun wijk gebeurt. Potentiële overtreeders zouden op basis daarvan veronderstellen dat zij hier hun gang kunnen gaan, omdat bewoners hen toch niet op hun gedrag zullen aanspreken of de politie zullen bellen. Gevolg hiervan is dat één gebroken ruit (als die niet tijdig hersteld wordt), zou kunnen leiden tot meerdere gebroken ruiten en tot ernstiger vormen van criminaliteit in de omgeving.

Op basis van deze gedachtegang zou de politie zich meer moeten richten op het herstel van de fysieke en sociale wanorde in de wijk. Dit houdt in dat de politie zich in haar optreden ook moet richten op het bestrijden van kleine overtredingen en op wat vaak wordt gezien als leefbaarheidsproblemen of *incivilities*. Het gaat daarbij om uiteenlopende verschijnselen als wildplassen, graffiti, rondslingerend afval, personen die op straat slapen of andere mensen lastigvallen door hun gedrag, zoals bedelaars. Op deze wijze zou de politie een neerwaartse spiraal in een wijk kunnen doorbreken en kunnen voorko-

men dat ernstiger vormen van criminaliteit ontstaan. Met behulp van een zichtbare ordehandhaving zou ook een bijdrage worden geleverd aan het behoud van de informele sociale controle in de buurt (Wilson en Kelling, 1982; Kelling, 2001; Sousa en Kelling, 2006).

De theorie van *broken windows* en het daarop gebaseerde politiemodel hebben in de loop van de tijd veel commentaar uitgelokt en de nodige kritiek gekregen. Een belangrijk deel van die kritiek heeft betrekking op de veronderstelde oorzakelijke relatie tussen (fysieke en sociale) wanorde en criminaliteit. Volgens bijvoorbeeld een onderzoek van Sampson en Raudenbusch (1999) zou het hier om een schijnverband gaan. In hun opvatting zou zowel overlast als criminaliteit het gevolg zijn van een zelfde complex van factoren, bestaande uit een concentratie van maatschappelijke achterstand en een beperkte mate van *collective efficacy*. Dit vrijwel onvertaalbare begrip staat voor de bereidheid van bewoners te interveniëren ten gunste van een gemeenschappelijk goed, zoals veiligheid. Dit begrip is nauw verbonden met sociale cohesie en onderling vertrouwen<sup>95</sup> (vgl. Van Stokkom, 2008).

Een belangrijk thema in de discussie rond deze theorie en dit politiemodel betreft de relatie tussen *disorder policing* en gebiedsgebonden politiewerk. Deze discussie is sterk beïnvloed doordat de *broken windows*-theorie en -aanpak vaak geassocieerd worden met het model dat in de jaren negentig opgang deed bij de New Yorkse politie, en dat ook wel bekend staat onder de naam *zero tolerance policing*.

De opvattingen over hoe *disorder policing* zich verhoudt tot gebiedsgebonden politiewerk lopen sterk uiteen. Soms worden deze twee politiemodellen als tegengesteld gezien. Zo constateren Mastrofski, Willis en Snipes (2002: 82) dat de *broken windows*-benadering vaak wordt gezien als een ‘... no-nonsense, aggressive, – and, if necessary, forceful – approach to even minor offenses and disturbances’. Met deze ‘harde’ benadering zou de relatie tussen politie en vooral leden van zwarte minderheidsgroeperingen onder druk komen te staan. Daartegenover wordt het gebiedsgebonden politiewerk juist geassocieerd met ‘... a more gentle, friendly, concerned, or low-key method’ (vgl. Taylor, 2006; Kelling, 2001). Dit sluit aan bij het feit dat het gebiedsgebonden politiewerk in de VS mede is opgekomen om de relatie van de politie met leden van minderheidsgroeperingen te verbeteren (Skogan en Hartnett, 1997).

---

95 Zie voor een uitvoeriger behandeling van de literatuur onder meer Van Stokkom (2008).

Volgens andere opvattingen echter moet *disorder policing* juist worden gezien in het kader van of als voorbeeld van gebiedsgebonden politiewerk (Sousa en Kelling, 2006). Zo wordt de *broken windows*-theorie ook wel gezien als inspiratie of als basis voor het gebiedsgebonden politiewerk zoals zich dat in Chicago in de jaren negentig van de vorige eeuw ontwikkeld heeft (Skogan en Roth, 2004; Reisig en Parks, 2004).

Deze uiteenlopende opvattingen over de relatie tussen *disorder policing* en gebiedsgebonden werken roepen de vraag op in hoeverre wijkagenten in Nederland zich in hun dagelijks werk laten leiden door opvattingen en werkwijzen die passen in het eerstgenoemde politiemodel. Op welke wijze geven zij daar dan vorm aan?

Zoals eerder beschreven,<sup>96</sup> vormt overlast het meest voorkomende type problemen waarop wijkagenten zich in hun werk richten. Het gaat daarbij vooral om overlast veroorzaakt door (groepen) jongeren, maar ook om overlast tussen burens, rond uitgaansgelegenheden en om overlast die samenhangt met het gebruik van en de handel in drugs. Ook kan het gaan om overlast als gevolg van psychische of psychiatrische problemen van een bewoner, als gevolg van relatieproblemen of in de vorm van ‘onmaatschappelijk’ woongedrag. Het gaat daarbij vooral om sociale vormen van overlast. Soms gaat het ook om overlast in een meer fysieke betekenis, veroorzaakt door bijvoorbeeld achtergelaten fietswrakken, rommel of verkeerd aangeboden huisvuil. De belangrijke plaats die overlastproblemen innemen in het dagelijks werk van wijkagenten, in combinatie met de beperktere aandacht die zij besteden aan ernstiger vormen van criminaliteit, maakt het begrijpelijk dat één van hen zichzelf omschrijft als ‘politie van de kleine problemen’:

‘Voor de grote problemen moet je niet bij mij zijn. Als wijkagent richt ik mij meer op de kleine problemen die zich in mijn wijk voordoen, zoals overlast door jongeren of te hard rijden.’<sup>97</sup>

De redenen waarom wijkagenten zich met deze overlast bezighouden, kunnen verschillen. Klachten van omwonenden, maar ook persoonlijke opvattingen en overwegingen van wijkagenten kunnen ertoe bijdragen dat zij hieraan in hun werk (veel) aandacht besteden.

96 Zie §8.1.

97 Zie eerder §8.2.

Slechts in één van de onderzochte gevallen kan worden gesproken van een aanpak van overlast die past binnen het concept van *disorder policing*. Zowel de wijze van aanpak van de problemen als de argumentatie die daarvoor wordt gebruikt, vertoont een opmerkelijke overeenkomst met de theorie van de *broken windows* en het daaraan ontleende model van politiewerk. Om deze reden zal hier uitgebreider op deze werkwijze worden ingegaan, evenals op de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen.

### De wijkaanpak van bureau Oud-Oost

Bureau Oud-Oost (onderdeel van politieregio III) ligt in een oude stadswijk, met een zeer heterogeen samengestelde bevolking. Ruim driekwart van de bevolking behoort tot één van de vele etnische minderheden. De sociale cohesie in de wijk is tamelijk gering, mede door het vertrek van een groot deel van de oorspronkelijke bevolking en het verloop onder de huidige bewoners.

In deze wijk hebben zich de afgelopen jaren vele en ernstige problemen van overlast en criminaliteit voorgedaan. De wijk heeft daardoor de reputatie gekregen één van de meest onveilige van de stad te zijn.<sup>98</sup> Op veel plekken in de wijk bevonden zich drugspanden. Ook zijn er locaties (onder meer in de omgeving van twee metrostations en een opvangcentrum voor verslaafden) waar veel werd gehandeld in drugs en waar vaak, vooral 's avonds, grote aantallen gebruikers rondhingen. Bovendien deden zich in deze wijk veel problemen voor omdat aan de rand ervan een groot prostitutiegebied lag.

Ten tijde van dit onderzoek lijkt – afgaande op een gemeentelijke veiligheidsmonitor en op de indrukken van politiemensen werkzaam op dit wijkbureau – de situatie in de wijk verbeterd. Afbraak van problematische panden, stadsvernieuwing (waaronder nieuwbouw), het sluiten van het prostitutiegebied en een strakker politieoptreden hebben daaraan vermoedelijk bijgedragen. Toch blijft de wijk gekenmerkt door veel problemen, waaronder overlast en criminaliteit.

Het wijkteam waarin wijkagent F. werkzaam is, heeft er een aantal jaren geleden voor gekozen ten aanzien van problemen in de wijk 'strak' te gaan optreden. Uitgangspunt is dat de politie ten aanzien van onacceptabel gedrag van bewoners, winkeliers of bezoekers direct moet optreden. Het gaat daarbij

---

<sup>98</sup> Zie eerder hoofdstuk 3.



niet alleen om *Veilig*, maar ook om *Schoon en Heel*, zoals het in het lokale veiligheidsjargon van politie en gemeente heet. Dit betekent dat het wijkteam grote nadruk legt op een strikt en zichtbaar handhavend optreden in de wijk. Tegelijk worden daarbij de grenzen van politiewerk ruim getrokken (een ontwikkeling die haaks staat op de tendens om onder invloed van de kerntakendiscussie de taken van de politie juist in te perken).

Op vele manieren wordt dit uitgangspunt in het werk van leden van het wijkteam tot uitdrukking gebracht. Ook het werk van de wijkagent staat voor het grootste deel in het teken van deze opvatting. Zo begint de werkdag van de leden van het wijkteam met een zogenaamde *quick scan*. Alle leden die dagdienst hebben (dus ook de wijkagenten), verzamelen zich dagelijks 's ochtends voor 7.00 uur op het wijkbureau, waarna zij (op de medewerker na die de betreffende dag 'werkverdelers' is) tot ongeveer 9.00 uur in koppels de straat op gaan. Niet alleen moeten zij zo voor bewoners en andere burgers zichtbaar in de wijk aanwezig zijn, maar bovendien hebben zij als taak allerlei vormen van overlast en verloedering te signaleren. Het gaat daarbij voor een belangrijk deel om vormen van 'fysieke wanorde', zoals losliggende stoeptegels, kapotte lantaarnpalen, verkeerd aangeboden huisvuil, foutgeparkeerde auto's, achtergelaten fietswrakken, een vernielde ruit bij een tramhalte, een deur bij een portiek van woningen die niet meer afgesloten kan worden of zelfs plekken waar het naar urine stinkt. Deze tekenen van wanorde dienen direct te worden gemeld bij de gemeentelijke reinigingsdienst. Deze moet volgens de bestaande afspraken nog dezelfde dag de rommel afvoeren, de schade herstellen en/of de locatie reinigen. Ook de rest van de dag zijn leden van het wijkteam (in zowel relatieve als absolute zin) veel op straat aanwezig. Strakke handhaving ten aanzien van (potentiële) overlastgevers (waaronder junks, groepen jongeren en dealers) vormt ook dan een belangrijk onderdeel van het werk. Ook tegen regelovertrekend en overlastgevend gedrag van 'gewone' burgers treden leden van het team repressief op, zoals bij foutparkeerders.

Twee argumenten liggen aan deze werkwijze van het wijkteam ten grondslag. Door een zichtbare aanwezigheid en een direct herstel van schade wil het wijkteam de veiligheidsgevoelens van bewoners in de wijk bevorderen. Bovendien moet zo worden voorkomen dat allerlei vormen van kleine wanorde in de wijk kunnen uitgroeien tot grote problemen. Deze argumenten vertonen een duidelijke overeenkomst met de noties uit het *broken windows policing* (hoewel deze term in het wijkteam onbekend is). Zelf omschrijven leden van het wijkteam (waaronder enkele van de hier werkzame wijkagenten) hun werkwijze eerder als *zero tolerance policing*. Deze karakterisering gaat niet alleen

op voor de wijze waarop zij omgaan met allerlei vormen van overlast en kleine ergernissen, maar ook voor de manier waarop het wijkteam omgaat met overlastgevende veelplegers in de wijk. Hun foto's hangen op het bureau van het wijkteam goed zichtbaar voor alle medewerkers. Geprobeerd wordt de veelplegers 'strak op de huid te zitten' en het hen 'moeilijk te maken', onder meer door hen voortdurend op straat aan te spreken. Op deze wijze wordt geprobeerd deze groep van overlastgevers en regelmatige overtredders het gevoel te geven dat de politie hen in de gaten houdt, dat zij 'niet-welkom' zijn en dat zij moeten 'opzouten'. Binnen het team wordt deze werkwijze ook wel omschreven als *very irritating policing*, ofwel VIP.

Ook bij de aanpak van specifieke problemen in de wijk vormt een strakke handhaving door de politie, met gebruik van repressieve elementen, een belangrijk onderdeel. Het kan daarbij gaan om de aanpak van onder meer drugspannen, prostitutie, overlast van jongeren op luidruchtige en te snelle brommers en de aanpak van zogenaamde 'hotspots'. Eerder werd beschreven op welke wijze het wijkteam de problemen rond de 'hotspot' Bolwerksingel aanpakte, waarbij gebiedsverboden, strakke handhaving en intensivering van de aanpak van overlastgevende veelplegers centrale elementen vormden.<sup>99</sup>

Hoewel in de aanpak van de problemen in de wijk soms ook wordt samengewerkt met andere partijen (zoals hulpverlening, verslavingszorg, deelgemeente, woningbouwcoöperaties en reinigingsdienst), neemt daarin handhaving door de politie vaak een belangrijke plaats in. Tegelijk lijkt het wijkteam een enigszins ambivalente relatie te hebben met burgers. Enerzijds is deze op de *broken windows policing* lijkende werkwijze van het team mede bedoeld om de veiligheidsgevoelens van wijkbewoners te versterken. Anderzijds spelen burgers in deze aanpak nauwelijks een actieve rol. De samenwerking vanuit het wijkteam met burgers is beperkt. Noties als zelfredzaamheid staan ver af van de wijze waarop dit wijkteam opereert. Eerder overheerst bij leden van het wijkteam een tamelijk sceptisch, zelfs cynisch beeld van burgerparticipatie en van organisaties die als doel hebben dit in de wijk te bevorderen.

---

<sup>99</sup> Zie §5.6.

## 12.3 Politie en geruststelling van burgers

In Engeland is de afgelopen jaren een nieuw politiemodel naar voren gekomen onder de naam *reassurance policing*. In dit model staat de gedachte centraal dat de aanwezigheid van zichtbare, geüniformeerde toezichthouders burgers kan geruststellen, hun onveiligheidsgevoelens kan tegengaan en hun vertrouwen in politie en overheid kan versterken of herstellen. Dit model, dat in een korte tijd tamelijk populair werd bij de Engelse politie, werd gezien als antwoord op het verschijnsel (dat zich overigens op vergelijkbare wijze ook in Nederland voordoet) dat sinds het midden van de jaren negentig de ‘objectieve’ maatschappelijke veiligheid geleidelijk verbeterde, maar dat burgers criminaliteit toch vaak als een ernstig en groeiend probleem zagen. In dit verband wordt wel gesproken van *reassurance gap* (Tuffin, Morris en Poole, 2006; Herrington en Millie, 2006) of *reassurance paradox* (Crawford et al., 2005).

Met de opkomst van *reassurance policing* ontstond weer meer aandacht voor de ‘zachtere kanten’ van het politiewerk – elementen die eerder vooral werden geassocieerd met gebiedsgebonden politiewerk (Innes, 2006). Het vormt daarmee een belangrijke correctie op een eerdere periode waarin bij de Engelse politie de nadruk vooral lag op ‘harde’ politieactiviteiten onder de noemer van *intelligence-led policing*, *zero tolerance* of *crime control*. Bovendien, nadat onder invloed van het bedrijfsmatig denken de afstand tussen politie en burger in verschillende opzichten groter werd (Terpstra en Trommel, 2007), komt met het concept *reassurance policing* weer meer het belang naar voren van een politie die nabij en zichtbaar is (Terpstra, 2007b).

Net zoals in zoveel politiemodellen en -concepten lopen ook in *reassurance policing* verschillende elementen door elkaar. Onderscheid kan worden gemaakt tussen een smalle en een brede invulling van het concept. Bij de beperkte invulling wordt aangesloten bij de omschrijving die Charles Bahn in 1974 gaf van de *reassurance*-functie van politiesurveillance als ‘... the feeling of security and safety that a citizen experiences when he sees a police officer or patrol car nearby’. Het gaat dan vooral om het bevorderen van tevredenheid bij burgers over de politie en van hun vertrouwen daarin, evenals het versterken van een gevoel van veiligheid (Tuffin, Morris en Poole, 2005: 6). Deze geruststellende en vertrouwenwekkende functie van de politie zou afhankelijk zijn van de mate waarin deze voor burgers zichtbaar, toegankelijk en bekend is (Herrington en Millie, 2006).

Deze invulling van *reassurance policing* riep in Engeland al snel kritische kanttekeningen op. Zo is onder meer naar voren gebracht dat onduidelijk is waarin *reassurance policing* zich onderscheidt van andere vormen van politiewerk. Bo-

vendien wordt de vraag gesteld in hoeverre *reassurance* als een zelfstandige functie van het politiewerk moet worden gezien (FitzGerald et al., 2002: 132).

Daarnaast is opgemerkt dat zichtbaarheid, toegankelijkheid en nabijheid van de politie wel noodzakelijke, maar nog geen voldoende voorwaarden zijn om veiligheidsgevoelens te bevorderen en het vertrouwen in de politie te herstellen (Innes, 2005). Bovendien zou uit evaluatieonderzoek naar Engelse ervaringen met *reassurance policing* blijken dat het naast zichtbaarheid van de politie ook zou moeten gaan om probleemoplossende strategieën van de politie, betrokkenheid van burgers en versterking van hun zelfredzaamheid (Tuffin, Morris en Poole, 2006: 94).

Op grond hiervan is een bredere omschrijving van *reassurance policing* voorgesteld. Daarin staan drie elementen centraal:

- 1 gerichtheid op het oplossen van vooral die problemen ('*signal crimes*') die grote invloed hebben op de onveiligheidsgevoelens van burgers;
- 2 betrokkenheid van buurtbewoners en samenwerking met partners;
- 3 zichtbare aanwezigheid van toegankelijke en lokaal bekende gezagsdragers (Singer, 2004; Tuffin, Morris en Poole, 2006: 17-19; Innes, 2005).

Ook al is daarmee in belangrijke mate tegemoetgekomen aan de kritiek op de smalle opvatting van *reassurance policing*, tegelijk ontstaat zo een weinig eenduidig concept. Bovendien doet zich hierbij de vraag voor hoe *reassurance policing* zich verhoudt tot andere politiemodellen. *Reassurance policing* lijkt zo elementen te omvatten van *focussed policing*, *problem-oriented policing* en *multi-agency policing*. Ook lijken er zo duidelijke raakvlakken of zelfs overlappingen met het gebiedsgebonden politiewerk te zijn. Om deze reden menen bijvoorbeeld Easton en Ponsaers (2007: 64 en 75) dat *reassurance policing* vooral moet worden gezien als een variant van of hoogstens (nuttige) aanvulling op het gebiedsgebonden politiewerk.

Dit alles roept de vraag op in hoeverre de huidige praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk voldoet aan elementen uit het *reassurance policing* en op welke wijze wijkagenten deze dan vorm geven. Omdat *reassurance policing* zo'n breed concept is en omdat veel van deze punten in het voorgaande al uitgebreid aan de orde zijn geweest, wordt hier volstaan met een korte behandeling aan de hand van de drie hiervoor genoemde punten.

### a Gerichtheid op voor burgers belangrijke problemen

Een belangrijk uitgangspunt in *reassurance policing* is dat de politie zich in haar werk vooral zou moeten richten op die thema's en problemen die de grootste invloed hebben op de onveiligheidsgevoelens van burgers. Innes (2004) spreekt hier van *signal crimes*, gebeurtenissen die voor burgers aanwijzingen zijn dat de orde (ernstig) verstoord is of dreigt te worden.

In het voorgaande is geconstateerd dat wijkagenten in de regel een brede probleemoriëntatie hebben. Daarbij vormt overlast het meest voorkomende thema waarop zij zich in hun werk richten.<sup>100</sup> Tegelijk is bekend dat sociale en fysieke overlast in de directe omgeving vaak een grote invloed heeft op de onveiligheidsgevoelens van burgers (Van der Vijver, 2004). Het uitgangspunt van het *reassurance policing* gaat echter verder. Daarin wordt er vanuit gegaan dat burgers zelf moeten aangeven welke problemen in hun directe omgeving van grote invloed zijn op hun veiligheidsbeleving en die in hun ogen centraal zouden moeten staan in de aanpak van de politie.

Eén van de manieren waarop dit gerealiseerd kan worden, is door burgers 'mee te laten praten' en hen aan te laten geven welke problemen in hun buurt het belangrijkste zijn. Eerder werd echter geconstateerd dat wijkagenten juist tegenover deze vorm van burgerparticipatie tamelijk negatief staan. Zij hechten in de regel ook weinig waarde aan de uitkomsten van bijeenkomsten met burgers over de veiligheidssituatie in hun wijk. Wijkagenten wijzen in de regel de gedachte af dat burgers mee zouden moeten bepalen welke prioriteiten gelden in de aanpak van onveiligheid. Ook aan een meer indirecte peiling van de opvattingen van burgers (bijvoorbeeld door een veiligheidsscan of bevolkingsonderzoek) kennen zij niet veel waarde toe.<sup>101</sup> Dat betekent niet dat wijkagenten de opvattingen en ervaringen van burgers onbelangrijk vinden. Wijkagenten die zich hier in hun werk (mede) op richten, geven echter meestal de voorkeur aan een persoonlijk contact met burgers om zelf te kunnen bepalen wat er onder hen leeft. Van een systematische bepaling van 'signal crimes' is dan ook geen sprake.

### b Betrokkenheid burgers en samenwerking met partners

Een tweede uitgangspunt in *reassurance policing* is dat burgers actief betrokken moeten zijn bij de aanpak van onveiligheid en dat de politie moet samenwer-

<sup>100</sup> Zie hoofdstuk 8.

<sup>101</sup> Zie §7.6 en §12.1.

ken met (externe) partners. Het eerste element hiervan sluit aan bij het streven naar zelfredzaamheid van burgers in de aanpak van onveiligheid. In het voorgaande werd geconstateerd dat wijkagenten zich in de praktijk slechts in beperkte mate richten op bevordering en ondersteuning van zelfredzaamheid van burgers. Bovendien blijkt zelfredzaamheid in de praktijk uiteenlopende vragen met zich mee te brengen, waarop het voor wijkagenten vaak niet eenvoudig is een werkbaar antwoord te krijgen.<sup>102</sup>

Duidelijker komt het tweede element in het dagelijks werk van wijkagenten naar voren. Wijkagenten nemen vaak deel aan meerdere lokale veiligheidsnetwerken, waarin zij samenwerken met externe partners in de aanpak van uiteenlopende, concrete veiligheidsproblemen die in hun buurt spelen. Deze samenwerking verloopt weliswaar vaak niet zonder problemen en spanningen, maar vervult belangrijke functies, zowel voor de wijkagent als voor andere partijen (Terpstra en Kouwenhoven, 2004).<sup>103</sup>

#### c Zichtbare aanwezigheid en reassurance-functie

Hoewel 'kennen-en-gekend-worden' een gevleugelde uitdrukking is onder politiemensen (waaronder wijkagenten) als zij het over het gebiedsgebonden politiewerk hebben, is lang niet elke wijkagent uit op het opbouwen en onderhouden van een intensieve relatie met ('gewone' en 'oplettende') burgers.<sup>104</sup> Sommigen brengen daarvoor te weinig tijd door in hun wijk. Bovendien, een deel van de wijkagenten past dit uitgangspunt selectief toe, waarbij zij zich vooral richten op de 'problematische' individuen en gezinnen. Van een 'praatje pot' of andere niet-instrumentele contacten met 'gewone' bewoners moeten zij weinig hebben.

Bovendien hebben relaties met wijkbewoners voor wijkagenten uiteenlopende functies. Het door middel van een zichtbare aanwezigheid geruststellen van burgers en het verminderen van angstgevoelens is slechts één van deze functies. Andere functies wegen in de praktijk vaak zwaarder, waaronder vooral het verkrijgen van informatie.

Van de zes wijkagenten bij wie observaties zijn uitgevoerd, geldt voor drie van hen dat zij er in hun werk op uit zijn tamelijk veel op straat zichtbaar aanwezig te zijn. Voor hen is een belangrijke overweging dat zij op die wijze

<sup>102</sup> Zie §11.2 en §11.3.

<sup>103</sup> Zie uitvoeriger hoofdstuk 10.

<sup>104</sup> Dit en het volgende is eerder beschreven in hoofdstuk 7.

onveiligheidsgevoelens kunnen tegengaan. De wijze waarop zij dit invullen, verschilt echter. Achtereenvolgens kan worden gesproken van een persoonlijke, doelgerichte en organisatorische (niet-persoonsgebonden) invulling van deze *reassurance*-functie.

De eerste van deze wijkagenten legt er de nadruk op dat hij persoonlijk aanwezig en aanspreekbaar wil zijn voor bewoners. Op momenten dat hij in de wijk is, neemt hij altijd ruim de tijd om verhalen van bewoners aan te horen en toont hij zich persoonlijk betrokken bij hun problemen. Bij deze wijkagent is de grens tussen persoonlijk optreden en de rol als wijkagent niet scherp te trekken, mede door het feit dat hij al lang in zijn dorp (tevens zijn werkgebied) woont en werkt. Veel burgers kennen hem dan ook in een andere hoedanigheid.

De tweede wijkagent is naar verhouding veel in zijn wijkgebied te vinden. Hij probeert zoveel mogelijk tijd lopend op straat door te brengen. Hij vindt het daarbij belangrijk dat burgers in de gaten hebben dat hij vaak op straat in hun wijk is: 'Het stelt mensen gerust. Ze hebben dan het idee dat de politie er is.' In vergelijking met de eerste wijkagent kiest hij echter veel doelgerichter de locaties en momenten uit waarop hij zichtbaar op straat is. Juist op plekken waar zich problemen voordoen of dreigen voor te doen, laat hij zich zien. Daar parkeert hij zijn (politie)auto op een voor bewoners goed zichtbare plek, waarna hij juist daar in de omgeving gaat lopen.

Tot slot vindt de derde wijkagent het belangrijk dat de politie voor wijkbewoners zichtbaar op straat aanwezig is. Daarbij maakt het volgens hem niet uit om welke individuele politiemann of -vrouw het gaat, als er maar 'blauw' op straat aanwezig is. In het verlengde hiervan gaat het hier dan ook niet om het realiseren van een zichtbare aanwezigheid van de wijkagent als individu, maar om die van de leden van het wijkteam (of de politie in meer algemene zin).

Hoewel bij een deel van de wijkagenten de notie van geruststelling van burgers door middel van een zichtbare aanwezigheid in hun dagelijks werk een rol speelt – zij het dat zij dit uitgangspunt verschillend invullen –, staat de dagelijkse praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk ver af van het ideaal van *reassurance policing* zoals dat in het voorgaande kort is omschreven. Centrale elementen daaruit, zoals *signal crime* of bevordering van zelfredzaamheid van burgers, ontbreken daarin of nemen hoogstens een marginale plaats in.

## 12.4 Slot

In dit hoofdstuk is voor drie politiemodellen die nauw raken aan het gebiedsgebonden politiewerk nagegaan in hoeverre elementen daaruit zijn te vinden in de wijze waarop wijkagenten hun dagelijks werk uitvoeren. Van een doelgerichte toepassing van deze modellen is nergens sprake. In de regel is de afstand tussen deze modellen en de praktijk van het huidige gebiedsgebonden politiewerk groot. De enige uitzondering hier is het wijkteam dat een op 'broken windows' lijkende werkwijze heeft ontwikkeld.

De geringe incorporatie van deze modellen in het gebiedsgebonden politiewerk duidt op een sterk praktijkgerichte invulling van dit werk. Tegelijk – en dat geldt zeker met betrekking tot het probleemgerichte politiewerk – wijst dit vermoedelijk ook op beperkingen in de professionele ontwikkeling van het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland.



## Autonomie, betrokkenheid en verschillen in werkstijlen

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven op welke wijzen wijkagenten in de huidige Nederlandse situatie dagelijks hun werk uitvoeren. Daarbij zijn vele aspecten aan de orde gekomen, zoals de taken en activiteiten die zij uitvoeren, hun relatie met burgers en de afstand die zij hebben tot de wijk waarin zij werkzaam zijn, de problemen en thema's waar zij zich op richten en de mate waarin zij een preventieve werkwijze hanteren, in hoeverre zij een 'regie' hebben over het werk van hun collega's, de samenwerking met (externe) partners en burgers in de aanpak van onveiligheid, en in hoeverre zij een probleemgerichte benadering hanteren. Daarbij is tevens nagegaan in hoeverre en op welke wijze belangrijke uitgangspunten van het gebiedsgebonden politiewerk in de dagelijkse praktijk gerealiseerd worden.

Op alle onderdelen van het gebiedsgebonden politiewerk doen zich verschillen voor in de wijze waarop wijkagenten hun werk uitvoeren. Soms zijn deze verschillen opmerkelijk groot.

Een belangrijke vraag is in hoeverre zich bepaalde patronen voordoen in deze diversiteit aan opvattingen, werkwijzen en opstelling bij wijkagenten. Daartoe wordt in dit hoofdstuk nagegaan in hoeverre in het werk van wijkagenten bepaalde werkstijlen zijn te onderscheiden. Een werkstijl wordt hier opgevat als een min of meer coherent geheel van interpretaties, normatieve opvattingen en praktijken van wijkagenten met betrekking tot verschillende aspecten van hun werk.

De werkstijlen van wijkagenten kunnen sterk verschillen, omdat deze politiemensen in hun werk over een aanzienlijke autonomie beschikken. Daarom komt in dit hoofdstuk eerst deze autonomie aan de orde, evenals de belangrijkste achtergronden hiervan (§13.1 tot en met §13.3). Nauw verbonden met deze autonomie is de morele invulling die wijkagenten aan hun werk kunnen geven (§13.4). Vervolgens worden enkele belangrijke dimensies in het gebiedsgebonden politiewerk beschreven (§13.4), waarna een typologie van werkstijlen van wijkagenten wordt gepresenteerd (§13.5). Tot slot wordt ingegaan op enkele van de belangrijkste factoren en omstandigheden die bijdragen aan de verschillen in werkstijlen tussen wijkagenten (§13.6).

### 13.1 Nogmaals: gebiedsgebonden politie en autonomie in het werk

Wijkagenten zijn bij uitstek een voorbeeld van, wat Lipsky (1980) noemt, 'street-level-bureaucraten'. Deze moeilijk vertaalbare term – men spreekt ook wel van *frontlijnwerkers* (Smith, 1965) – staat voor al die uitvoerende werkers die namens hun organisatie rechtstreekse contacten onderhouden met burgers en daarbij beslissingen nemen over de verstrekking of verdeling van goederen, diensten en/of sancties. Zij bevinden zich daarbij op de grens van hun organisatie, waarbij zij als enigen direct in contact staan met zowel burgers, als met wat er binnen hun organisatie gebeurt.

Street-level-bureaucraten hebben in hun werk een aanzienlijke autonomie – ook wel beleidsvrijheid (Ringeling, 1978) of discretionaire ruimte genoemd. Zij beschikken bovendien over een unieke combinatie van informatie, zowel over de omgeving van hun organisatie (zoals burgers of ontwikkelingen en risico's in hun wijk) als over de interne gang van zaken (Prottas, 1979).

Om verschillende redenen beschikken juist politiemensen met uitvoerende taken over een grote mate van autonomie in hun werk. Een belangrijk deel van hun werk vindt plaats op straat. Voor leidinggevend is het vaak moeilijk te bepalen hoe politiemensen daar, alleen of in koppels, hun werk in de praktijk gestalte geven. Bovendien maakt het 24-uurs karakter van veel politiewerk controle op de uitvoering moeilijk. Politiewerk is vaak afhankelijk van onverwachte incidenten en van wat burgers voor zaken of problemen bij de politie aanmelden. Daarmee is de politie deels gedwongen tot een reactieve opstelling. Bovendien hebben doelstellingen van politiewerk in hoge mate een onbepaald karakter. Belangrijke beslissingen, onder meer over doelstellingen van het werk, de concrete betekenis of invulling van regels, de keuze van activiteiten of de vorm van optreden, moeten door politiemensen vaak direct en ter plekke worden genomen (Stichting Maatschappij en Politie, 1995; Braun, 1999; Terpstra, 2002a).

In vergelijking met de Noodhulp of het werk in de Surveillancedienst is het gebiedsgebonden politiewerk in de regel minder afhankelijk van de Waan van de Dag. Naar verhouding bestaat daar minder de noodzaak telkens weer direct beslissingen te nemen in acute en dringende (nood)situaties, vaak op straat. Toch is ook de autonomie van wijkagenten aanzienlijk. Tegelijk is deze deels wat anders van karakter (Terpstra, 2002b). Dat hangt voor een deel samen met de positie die wijkagenten innemen in hun organisatie. Deze positie verschilt wat per korps (en soms ook binnen een korps). In sommige gevallen nemen wijkagenten een min of meer geïsoleerde positie in, in andere gevallen zijn zij weliswaar lid van een wijkteam maar hebben zij daarin toch

een eigen, zij het centrale plek.<sup>105</sup> In beide gevallen beschikken zij daardoor over een aanzienlijke, organisatorisch bepaalde eigen handelingsruimte.

Daarnaast wordt er in de regel vanuit gegaan door wijkagenten zelf, maar vaak ook door hun directe leidinggevenden, dat het gebiedsgebonden politiewerk slechts mogelijk is bij een aanzienlijke mate van autonomie. Het werk van wijkagenten wordt meestal niet primair 'gestuurd' door de noodzaak meldingen te rijden (zoals in de noodhulp). Van wijkagenten wordt eerder verwacht dat zij in staat zijn beleid of beleidsprioriteiten te vertalen naar de specifieke situatie van hun wijk. Dit vereist een meer programmatische werkwijze en een meer professionele sturing (Terpstra, 2002a en b). Hoewel in de praktijk, zo blijkt uit deze studie, zowel het probleemgericht werken als het professionele gehalte van de sturing van het gebiedsgebonden werk te wensen overlaat,<sup>106</sup> geldt dat wijkagenten over een autonomie beschikken die niet alleen door henzelf verworven is, maar in de regel ook vanuit de leiding of organisatie is gegeven. Bij dat laatste wordt er dan vanuit gegaan dat gebiedsgebonden politiewerk een professionele ruimte nodig heeft.

De autonomie van wijkagenten komt op talloze manieren in het werk naar voren. Zij blijkt vooral uit de ruimte die wijkagenten hebben om hun werk op een eigen manier in te vullen. Zo ontstaan er individuele verschillen tussen wijkagenten in de wijze waarop zij hun werk doen. Daarin spelen persoonlijke opvattingen en voorkeuren een rol. Zo heeft een deel van de wijkagenten een afkeer van bepaalde werkzaamheden of van contacten met bepaalde (categorieën) burgers. Bij de ene wijkagent is dat bemiddeling bij burenruzies, bij een ander zijn dat contacten met personen met een psychiatrische achtergrond die voor hun directe omgeving voor veel overlast zorgen.

Deze individuele voorkeuren en weerzin tegen bepaalde werkzaamheden kunnen mede ingegeven zijn door opvattingen van wijkagenten over de aard en grenzen van politiewerk en meer specifiek die van het gebiedsgebonden werk. Zo hanteert één van de wijkagenten als criterium voor beantwoording van de vraag of hij moet ingaan op verzoeken van (externe) partners dat er 'wel iets te handhaven valt'. Is dat niet het geval, dan ziet hij dat niet als politiewerk en zal hij het verzoek afhouden. Tegelijk spelen hier vaak moeilijk te duiden persoonlijke interesses of een specifieke betrokkenheid een rol. Zo

---

<sup>105</sup> Zie §3.1 en §3.2.

<sup>106</sup> Zie §6.1, §6.2 en §12.1.

vertelt deze zelfde wijkagent dat hij liever werk vermijdt dat 'saai' is. In zijn optiek is het belangrijk, dat er wel 'iets te beleven valt'. Vandaar dat hij liever in het winkelcentrum en het uitgaansgebied opereert dan in de woonwijken die in zijn werkgebied liggen.

Andere wijkagenten leggen de grenzen van hun werk echter anders. Zo besteedt een andere wijkagent veel tijd aan individuele bewoners met psychiatrische of psychische problemen. Sommigen van hen zorgden in het verleden voor grote overlast in hun omgeving. De wijkagent onderhoudt met hen contacten om hun vertrouwen te behouden voor het geval de problemen zich zouden herhalen. In één geval probeert deze wijkagent contact te krijgen met een bewoner, omdat hij denkt dat zich bij deze man vergelijkbare problemen in de toekomst kunnen voordoen.

Daartegenover staat een wijkagent die als uitgangspunt hanteert, dat hij slechts informatie van een externe partner over 'problematische' jongeren wil hebben als het daarbij gaat om duidelijke problemen van criminaliteit. Is dat niet het geval, dan is het in zijn ogen een zaak voor de hulpverlening en wil hij er als politieman buiten blijven. Ook het (preventieve) argument van een hulpverlener dat de gedragsproblemen van een jongere zouden kunnen leiden tot criminaliteit, overtuigen hem niet.

De autonomie van wijkagenten kan er ook toe leiden dat zij in op het eerste gezicht vergelijkbare gevallen op verschillende wijzen optreden. Daarin speelt vaak het oordeel van de wijkagent over de morele status van de betrokken burgers een belangrijke rol. In het voorgaande zijn hier al diverse voorbeelden van gegeven.<sup>107</sup>

### 13.2 Autonomie I: oneindige vraag en beperkte middelen

De autonomie van wijkagenten kent verschillende achtergronden. Hier beperkt de analyse zich tot vier categorieën van achtergronden. De eerste daarvan is in het voorgaande reeds genoemd. De autonomie aan wijkagenten is deels van bovenaf door de leiding toegekend, vanuit de veronderstelling dat wijkagenten als 'professionals' de ruimte moeten hebben om algemeen beleid toe te passen op de specifieke omstandigheden van bijvoorbeeld hun wijk.

---

<sup>107</sup> Zie onder meer §7.6.

Daarnaast spelen in het ontstaan en voortbestaan van deze autonomie drie andere omstandigheden een rol. Deze zijn niet zozeer van bovenaf afkomstig of vanuit het beleid gegeven, maar ontstaan eerder van onderaf en onbedoeld. In de bestaande wetenschappelijke literatuur over beleidsuitvoering en *street-level-bureaucratie* komen deze omstandigheden wel aan de orde (zij het soms tamelijk impliciet), maar worden zij vaak onvoldoende scherp van elkaar onderscheiden. Dat laatste is belangrijk omdat de verschillende achtergronden samenhangen met een uiteenlopend gebruik van deze autonomie door *street-level-bureaucraten*, zoals wijkagenten. Bovendien komt niet elk van deze achtergronden bij alle wijkagenten (in dezelfde mate) voor. Juist door dat laatste uit het oog te verliezen, ontstaat soms een beeld van het uitvoerende werk dat ten onrechte een grote mate van homogeniteit suggereert. Daardoor kan een eenzijdig beeld ontstaan van de wijze waarop de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk plaatsvindt.

Ten eerste kan de autonomie van wijkagenten en andere frontlijnwerkers worden gezien in het kader van een *coping-stressprobleem*. Deze zienswijze sluit het meeste aan bij de *street-level-theorie* van Michael Lipsky (1980; zie ook Lipsky, 1971 en 1976). Daarbij wordt de autonomie gezien als middel én als voorwaarde om een antwoord te bieden op het verschijnsel dat *street-level-bureaucraten* te maken hebben met een schier onbegrensde vraag naar hun diensten of activiteiten, terwijl tegelijk hun middelen chronisch tekortschieten om op alle vragen die op hen afkomen, een antwoord te kunnen geven.

Volgens de visie van Lipsky reageren *street-level-bureaucraten* op het hieruit voortvloeiende spanningsveld ten eerste door enige autonomie op te bouwen en in stand te houden. Vervolgens gebruiken zij deze autonomie om verschillende strategieën te hanteren in antwoord op de genoemde spanning. Deze strategieën zijn erop gericht hun werksituatie 'werkbaar' te houden. De belangrijkste strategieën bestaan uit het bijstellen van hun werkopvattingen, het ontwikkelen van routines en het simplificeren van de complexe werkelijkheid waarmee zij in hun werk te maken hebben. Een voorbeeld hiervan is het selecteren of 'afromen' van die gevallen (waaronder cliënten) die het best passen bij de werkwijzen of werkvoorkeuren (Lipsky, 1980: 83).

Bij een deel van de onderzochte wijkagenten zijn deze strategieën in hun dagelijkse praktijken te herkennen. Zo vertelt één van de wijkagenten dat hij de idealistische opvattingen over zijn werk die hij aan het begin van zijn carrière had, inmiddels in belangrijke mate heeft bijgesteld. Dit gebeurde vooral op grond van de ervaringen die hij in zijn werk heeft opgedaan. Hij maakt

regelmatig de indruk tamelijk cynisch te zijn (geworden), onder meer over de realiteitswaarde van burgerparticipatie of over de mogelijkheden het gedrag van sommige overtreeders ten goede te veranderen.

Ook zijn er enkele wijkagenten die strikt de hand proberen te houden aan de hoeveelheid tijd die zij aan hun werk besteden. Ook dit is een poging de druk en spanningen in het dagelijks werk het hoofd te bieden. Sommige politiemensen (waaronder ook een enkele wijkagent) zijn van oordeel dat politiemensen die zich niet aan hun werktijden houden en regelmatig in hun vrije tijd werken, laten zien hun werk eigenlijk niet aan te kunnen.

Wijkagenten met een dergelijke opstelling zijn naar burgers vaak ook tamelijk afwerend. Op een bewonersavond houdt één van hen bijvoorbeeld uiteenlopende vragen van aanwezige burgers af, vooral om daarmee te voorkomen dat bewoners een te grote claim zullen leggen op hem of zijn collega's. Dit lijkt ingegeven door een cynisch beeld van de wijkagent over minstens een deel van de buurtbewoners. Deze wijkagenten hanteren een tamelijk simpele verdeling van enerzijds 'goede' burgers, anderzijds 'slechte' burgers, en in de laatste groep hebben zij weinig vertrouwen. Juist met die laatste categorie hebben zij in hun werk echter vooral te maken. Het gevolg is, dat in hun werk een afhoudende opstelling in contacten met burgers zwaar weegt.

Hoezeer de hier gegeven schets van sommige wijkagenten ook overeenkomt met het beeld van de *street-level-bureaucraat* zoals dat ruim 25 jaar geleden werd geschetst door Lipsky, toch is dit beeld incompleet en hoogst vertekend. Er zijn namelijk ook wijkagenten die juist een grote mate van betrokkenheid tonen.<sup>108</sup> Zij besteden veel tijd aan hun werk en zijn daar ook in een deel van hun vrije tijd mee bezig. Zij proberen zich tegenover buurtbewoners op een open wijze op te stellen, ook al komen deze met vragen die hen tijd en moeite kosten. Bij hen is er geen sprake van dat hun houding tegenover burgers en wijk gedomineerd wordt door beroepscynisme. Integendeel, deze wijkagenten tonen ook of juist tegenover 'moeilijke en lastige burgers' een grote mate van inzet en betrokkenheid, zoals in de voorgaande hoofdstukken regelmatig naar voren kwam. Toch hebben deze wijkagenten in hun werk te maken met dezelfde randvoorwaarden, spanningen en druk. Ook voor hen geldt dat de vraag (zowel door burgers als vanuit hun eigen organisatie of

---

108 Volgens dit onderzoek zou het zelfs gaan om een groter aantal. Gezien het kwalitatieve karakter van deze studie kunnen er echter geen kwantitatieve conclusies uit worden getrokken.

door externe partners) naar hun werkzaamheden groot is, terwijl zij een chronisch gebrek hebben aan middelen om aan al deze vragen tegemoet te komen.

Het verschil tussen het beeld dat uit deze studie naar voren komt en de analyse van Lipsky in zijn theorie over *street-level*-bureaucratie hangt vooral samen met het feit dat in deze studie autonomie van wijkagenten niet alleen wordt gezien in samenhang met een *stress-coping*probleem en daarmee alleen met eigenbelang. Dat lijkt in de theorie van Lipsky wel in belangrijke mate te worden verondersteld. Vermoedelijk hoofdzakelijk om deze reden schenkt de theorie van Lipsky vooral aandacht aan strategieën van frontlijnwerkers om hun werksituatie 'werkbaar' te houden. *Street-level*-bureaucraten zijn in de regel echter niet alleen productiewerkers die de vraag en de hoeveelheid beschikbare middelen op elkaar moeten zien af te stemmen. Dit geldt zeker ook voor wijkagenten.

### 13.3 Autonomie II: toepassing van regels

De autonomie van wijkagenten (meer in het algemeen *street-level*-bureaucraten) hangt niet alleen samen met de spanning tussen de vaak schijnbaar oneindige 'vraag' naar hun werk en de beperkte hoeveelheid middelen die zij daarvoor ter beschikking hebben. Daarnaast zijn er nog enkele andere omstandigheden die kunnen bijdragen aan hun autonomie. Deze kunnen ook leiden tot een ander gebruik van deze autonomie.

Zo kan er een spanning ontstaan tussen de vaak algemeen geformuleerde regels die een *street-level*-bureaucraat moet toepassen en de specifieke kenmerken van de situatie waarin dat moet gebeuren. Dit vereist onder meer een interpretatie van de betekenis van regels, gelet op de context. Bovendien moeten daarbij andere overwegingen worden betrokken, zoals de vraag wanneer de toepassing van een algemene regel nog mag worden beschouwd als 'redelijk' of 'rechtvaardig' (zie Knecht, 1986).

De redelijkheid van de toepassing van regels kan in de ogen van de wijkagent onder meer afhangen van de specifieke situatie. Op een gegeven moment komt de wijkagent een man tegen op een brommer, met achterop twee vrouwen. Op het moment dat de wijkagent dit ziet, gaat hij er met de politieauto achteraan om de bromfietser aan te houden. Normaal gespro-

ken zou hij in een dergelijke situatie een bekeuring hebben gegeven. Tegen de tijd dat de wijkagent de brommer heeft ingehaald, stopt deze bij een huisartsenpraktijk. De twee vrouwen stappen af, waarna de jongste van de twee de andere, aanzienlijk oudere vrouw ondersteunt bij het (moeizame) lopen naar de ingang van de praktijk. De wijkagent interpreteert de situatie als volgt: de oudere vrouw moest naar de dokter worden vervoerd en daarvoor hebben de jonge man en vrouw hun brommer gebruikt. In deze situatie acht hij het ongepast een bekeuring uit te schrijven: 'Je moet dit ook een beetje in zijn context zien.' Als de man met zijn brommer wil wegdijen, houdt de wijkagent hem overigens nog wel even aan. Hij wijst hem erop dat hij iets heeft gedaan wat niet mag en ook niet ongevaarlijk is. De man mompelt dat hij dat weet, maar dat hij geen auto heeft en geen andere manier zag om zijn moeder bij de dokter te krijgen. Afgezien van een waarschuwing laat de wijkagent het hierbij.

Naast de vraag naar de (contextuele) 'redelijkheid' van regeltoepassing, gaat het in het werk van de wijkagent ook om het probleem dat er vaak meerdere regels van toepassing zijn. Daarom kan een wijkagent genooddaakt zijn de verschillende regels tegen elkaar af te wegen – welke regel geldt in deze situatie of welke moet prioriteit krijgen? Naast formele regels kunnen ook andere overwegingen een rol spelen. Dan staat de wijkagent voor de keuze om regels af te wegen tegen overwegingen van effectiviteit van optreden of vermindering van gevaar (voor hemzelf of voor anderen). Ook hier geldt dat een wijkagent kan besluiten de formele regels ruim te interpreteren, te herinterpreteren of te negeren, omdat hij ervan overtuigd is dat de regel een effectieve werkwijze verhindert of gevaar kan opleveren.

Aan het eind van de middag loopt de wijkagent door een winkelstraat. Hij ziet onder een poort een groepje van vier jongens staan, in de leeftijd van ongeveer vijftien, zestien jaar. Hij blijkt drie van hen te kennen en loopt naar ze toe, zo te zien om even een praatje met hen te maken. Hij spreekt de jongens vriendelijk aan. Deze staan uit blikjes wat te drinken. Wat schertsend vraagt hij of ze bier staan te drinken. Het blijkt echter te gaan om frisdrank. Opeens buigt de wijkagent zich wat voorover en voelt hij één van de jongens aan zijn broekzak, waar overduidelijk iets in zit, terwijl hij vraagt: 'Zo, heb je daar ook bier zitten?' Het blijkt echter een mobiele telefoon te zijn. Achteraf wordt duidelijk dat de wijkagent even vreesde dat de jongen met een wapen in zijn zak stond. Hij realiseert zich dat hij juri-



disch vrij zwak zou hebben gestaan als hij wel een wapen zou hebben gevonden. Hij is echter van oordeel dat een wijkagent zich niet altijd strikt aan de regels kan houden: 'Als je problemen wilt oplossen, moet je wel eens meer.'<sup>109</sup>

Het gaat hier om het reeds vaak beschreven dilemma tussen legaliteit en effectiviteit waarmee politiemensen in hun werk regelmatig worden geconfronteerd (Skolnick, 1966). Vergelijkbare situaties doen zich soms voor bij de uitwisseling van informatie met partners. Voor de informatie-uitwisseling bestaan regels en soms zelfs een daartoe specifiek opgesteld convenant (vgl. Terpstra en Kouwenhoven, 2004). Deze stellen beperkingen aan de informatie die mag worden verstrekt. Toch besluiten wijkagenten soms ruimere informatie te verstrekken, omdat zij dat nodig achten voor een effectieve samenwerking en aanpak van problemen.

Afgezien van de formele regels die een politiemedewerker in het algemeen geacht wordt uit te voeren, zijn er weinig regels die specifiek gelden voor het gebiedsgebonden politiewerk. Het gaat daarbij eerder om de toepassing van algemeen beleid, uitgangspunten van het gebiedsgebonden politiewerk of de vertaling van (beleids-)prioriteiten naar specifieke omstandigheden in de wijk waar de wijkagent werkt. Hierbij doen zich echter vergelijkbare spanningen en dilemma's voor.

De autonomie om algemene regels of beleid toe te passen op specifieke situaties of om regels, criteria of belangen (onderling) af te wegen, ontstaat deels omdat wijkagenten (of meer in het algemeen *street-level*-bureaucraten) deze ruimte al werkende nemen of claimen. Indien zij dat niet zouden doen, zouden zij voor hun gevoel 'onredelijke' beslissingen nemen, zou de effectiviteit van hun werk in het geding komen of zouden zij onvoldoende recht doen aan de specifieke situatie (wijk) waarin zij werken. Tegelijk raakt deze *bottom-up*-achtergrond van autonomie aan het eerdergenoemde verschijnsel dat wijkagenten soms ook 'van bovenaf' op vooral professionele gronden interpretatie- en beslisruimte toegewezen krijgen.

---

<sup>109</sup> Overigens benadrukt deze wijkagent dat hij als hij hier een wapen zou hebben gevonden, zeker niet geprobeerd zou hebben de situatie 'recht' te praten.

Ook voor de in deze paragraaf beschreven achtergrond van de autonomie geldt, dat ze niet bij alle wijkagenten even sterk een rol speelt. Niet alle wijkagenten zijn in gelijke mate van oordeel dat bij de toepassing van algemene regels rekening moet worden gehouden met specifieke omstandigheden of bijvoorbeeld met overwegingen van 'rechtvaardigheid'. Voor een deel van de wijkagenten geldt, dat zij juist van oordeel zijn dat ze zich in hun optreden niet moeten laten leiden door, bijvoorbeeld, het uitgangspunt dat zij niet 'het vertrouwen' van burgers mogen verliezen of door de omstandigheid dat zij bepaalde bewoners in hun wijk persoonlijk wat beter kennen. Juist zij benadrukken dat burgers moeten begrijpen, dat zij nu eenmaal politieman zijn en dat de toepassing van formele regels, bijvoorbeeld door het uitschrijven van bonnen, daar nu eenmaal bij hoort.

'Ik vind het ook helemaal geen punt om als wijkagent bonnen te schrijven. Ook niet als het mensen betreft uit mijn eigen buurt.' Deze wijkagent verafschuwt de praktijk van een collega-wijkagent die juist voortdurend redenen ziet om in zijn wijk niet te schrijven. In die zin is in zijn optiek een regel een regel, en een bon een bon, onafhankelijk van de situatie of de persoon.

Deze opvatting komt vooral naar voren binnen het eerder beschreven wijkteam dat zijn werkwijze omschrijft als *zero tolerance policing*.<sup>110</sup> In dat team heeft men juist gekozen voor een 'strakke handhaving', waarbij getracht wordt te komen tot een eenduidige toepassing van regels. Overwegingen van rechtvaardigheid of van contextgebondenheid als redenen om regels minder strikt toe te passen, worden hier in het algemeen niet onderschreven. Benadrukt wordt dat het strakke optreden niet alleen geldt voor 'probleemklanten', zoals veelplegers en overlastgevende groepen jongeren, maar ook voor 'gewone bewoners', die bijvoorbeeld hun auto fout parkeren of hun huisvuil verkeerd aanbieden. Overigens, ook al overheerst in dit wijkteam de opvatting dat strak en eenduidig moet worden opgetreden, ook hier geldt dat teammedewerkers in de dagelijkse praktijk bij de toepassing van regels wel degelijk letten op de context, rechtvaardigheid en (in)effectiviteit – hoogstens gebeurt dat daar wat minder openlijk.

---

<sup>110</sup> Zie §12.2.

### 13.4 Autonomie III: wijkwerk als morele opgave

Autonomie van wijkagenten in hun werk hangt niet alleen samen met de spanning tussen beperkte middelen en grote vraag (men zou hier kunnen spreken van het 'productieprobleem'), of met de noodzaak algemene regels toe te moeten passen op specifieke omstandigheden (ofwel de spanning tussen 'bureaucratie' en 'professionaliteit'), maar ook met de behoefte of noodzaak het werk op een persoonlijke, morele wijze in te vullen.

Voor veel wijkagenten gaat het bij de uitoefening van hun werk ook om het tonen of uitdragen van belangrijke morele waarden: betrokkenheid, hulpbetoon, responsiviteit, rechtvaardigheid of het bewaken van het goede tegenover het kwaad (vgl. Denhardt en Denhardt, 2000). Voor zover binnen de *street-level-bureaucratietheorie* voor dit aspect aandacht bestaat, wordt er vaak van uitgegaan dat deze morele en persoonlijke betrokkenheid van frontlijnwerkers bij hun werk op den duur verdwijnt als gevolg van een aanpassing aan de druk van alledag. Wat zou reesteren, is een cynische, afstandelijke productiementaliteit: de idealen waarmee men het werk ooit op jonge leeftijd begon, zouden sneuvelen in een poging te 'overleven'. Deze ontwikkeling zou mede mogelijk zijn vanwege de autonomie waarover *street-level-bureaucraten* beschikken.

In tegenstelling tot deze sombere analyse van Lipsky blijkt hier dat de autonomie van wijkagenten mede ontstaat door de wens om aan hun werk een persoonlijke, morele invulling te geven. Dit past ook in de gedachte van Vinzant en Crothers (1998) dat *street-level*-werkers moeten proberen een 'moreel leiderschap' te tonen op 'straatniveau'. Op die wijze proberen zij de legitimiteit van hun werk te verkrijgen of te behouden (ook, zo kan daaraan worden toegevoegd, voor zichzelf). Juist in de frontlijn waar wijkagenten werken, gaat het dan om het tonen van betrokkenheid bij de aanpak van problemen van wijk en bewoners. Vergelijkbare gedachten zijn recent naar voren gebracht in literatuur over onder meer frontlijnsturing (Hartman en Tops, 2005) en de perverse effecten van een groeiende afstand tussen burgers en professionals in diverse publieke, dienstverlenende sectoren (Van der Lans, 2005).

Zoals eerder werd opgemerkt, is voor een belangrijk deel van de wijkagenten politiewerk niet zomaar een (moreelneutrale) baan.<sup>111</sup> Behalve een beroep en een uitdaging in verband met alles wat het werk op straat en in de

---

111 Zie §3.4.

wijk met zich meebrengt, is wijkagent-zijn voor hen een morele aangelegenheid. Om deze reden wilden zij niet alleen bij de politie werken, maar juist in de functie van wijkagent. Juist in deze functie wordt een morele opgave gezien: mensen helpen, normen en gezag handhaven en de orde in de wijk verdedigen. Soms ook gaat het daarbij om het uitdragen van een morele boodschap en het vestigen en bevestigen van bepaalde normen. Mede op grond hiervan worden de grenzen van hun bemoeienis ruim opgevat. Op deze manier wordt het werk van wijkagenten voor hen niet slechts een beroep, maar ook een roeping.<sup>112</sup>

De observaties van en gesprekken met wijkagenten geven vele voorbeelden van hun morele betrokkenheid en van de manier waarop zij die in hun werk trachten vorm te geven. De concrete wijze waarop dat gebeurt, kan verschillen. In sommige gevallen komt de morele betrokkenheid van de wijkagent vooral tot uiting in de wijze waarop hij bepaalde onderdelen van zijn werk uitvoert. Hij steekt daarin niet alleen veel energie en tijd (waaronder vrije tijd), maar laat door zijn opstelling ook blijken hoezeer hij persoonlijk betrokken is bij de problemen van bewoners in zijn wijk.

Een voorbeeld van deze betrokkenheid is de wijze waarop een wijkagent samen met een collega (als familiekoppel) wekenlang veel tijd besteedt aan het onderhouden van contacten met twee gezinnen waarvan een zoon wordt vermist. Zeker in de eerste weken na de vermissing komt hij dagelijks in de twee gezinnen. De gesprekken daar verlopen vaak emotioneel. Ook al twijfelt de wijkagent wel eens aan het nut van deze bezoeken en krijgt hij hierbij nauwelijks steun van zijn leiding, toch gaat hij ermee door. Hij heeft het gevoel dat dit voor de leden van de twee gezinnen belangrijk is – ook al krijgt hij van hen soms ook veel kritiek op en onbegrip over de politie over zich heen.<sup>113</sup>

In andere gevallen kiest de wijkagent vanuit een morele betrokkenheid voor bepaalde werkzaamheden. Eerder is het voorbeeld gegeven van een wijkagent die een intensief contact onderhoudt met een alleenstaande man die in het

---

112 De morele aspecten van politiewerk zijn in Nederland vooral naar voren gebracht door Denkers. Zie ook de bundel onder redactie van Van Beers (2000).

113 Zie voor een uitgebreide beschrijving §5.3.

verleden voor veel overlast in zijn omgeving zorgde. Deze man was zwaar verslaafd aan alcohol en had ook psychiatrische problemen. Inmiddels is de situatie, mede door de intensieve zorg van de wijkagent, gestabiliseerd. Van overlast is geen sprake meer. In veel opzichten blijft de man echter kwetsbaar. Hij krijgt dan ook vanuit verschillende instanties begeleiding en de wijkagent blijft contact met hem onderhouden. Daarbij spelen uiteenlopende overwegingen een rol, waaronder zijn persoonlijke betrokkenheid.<sup>114</sup> Inmiddels heeft de wijkagent contact met twee andere personen in zijn wijk met enigszins vergelijkbare problemen. Juist bij dit type problemen kan hij zijn grote betrokkenheid laten zien.

In veel gevallen komen de morele opvattingen van wijkagenten over hun werk onder meer naar voren in hun visie op de relatie met burgers. Zij gebruiken verschillende termen om de houding die zij wenselijk of nodig vinden tegenover burgers onder woorden te brengen: het 'niet te kort doen van burgers', een 'open houding', 'gelijkwaardigheid' en 'mensen in hun waarde laten'.

'Dat heeft te maken met hoe je mensen behandelt, je opstelling daarbij. Ik vind bijvoorbeeld dat mensen altijd teruggebeld moeten worden. Je moet mensen niet tekort doen.'

'Ik probeer mij zo transparant mogelijk op te stellen. Ik ben erg open. Ik benader mensen in de wijk ook als gelijken. Dat ze niet het gevoel hebben dat ze op hun hoede moeten zijn. Ik laat mensen aan het woord, luister naar hen en probeer dan ook duidelijk aan te geven wat ik wel en niet kan. Wat ook belangrijk is dat je terugkoppelt. Dat wordt toch als bijzonder prettig ervaren. Ook als het om problemen gaat waar je niks aan kunt doen.'

'Ik probeer mij altijd zo laagdrempelig mogelijk op te stellen. Meer nederig, nee, dat is niet het goede woord, meer als een gelijke, waardoor je de mensen ook in hun respect laat...' (interviews wijkagent)

Deze morele opvattingen bepalen ook wat burgers in de ogen van wijkagenten van hen mogen verwachten. Tegenover de plicht van de wijkagent om op

---

114 Zie ook §8.1.

te treden tegenover burgers die zich niet aan de regels houden, staat dat burgers ook moeten kunnen rekenen op zijn steun of hulp als dat nodig is.

‘Alleen als het er echt opaankomt, dan vind ik dat ik ook echt duidelijk een streep moet trekken. Dit en dit doe je nu en anders komen er problemen. En dan maakt het mij ook niets uit, ook al heb ik geen dienst, ook al ben ik niet in uniform. Er zijn wat problemen met scooterrijders in de wijk, die dan zonder helm rijden. Ze weten dat ik dat niet pik. Dan kom ik ze tegen zonder helm op. Dan stop ik ze of ik hoef alleen maar naar ze te wijzen. En dan zeg ik: “Morgen kom ik de prent wel even bij je langs brengen.” En de volgende dag doe ik dat dan ook. Afspraak is afspraak. En dat wordt uiteindelijk ook wel geaccepteerd. Maar daar moet ook wel wat tegenover staan. Ze moeten vervolgens ook weten dat ik daarna weer voor hen klaarsta. Wij hebben hier wat hangjongeren en die spreek ik aan en dan mopperen ze: “Ja, maar er is voor ons ook niks te doen hier.” Ik zeg dan: “Oké, eerst niet meer voor overlast zorgen en dan vertel je mij maar eens wat nou het probleem is.” En dan luister ik ook serieus en als ik het reëel vind en ik kan er iets aan doen, dan doe ik dat ook. Burgers moeten ook weten dat ik altijd voor ze klaarsta. Misschien een prent of een berisping, maar daarna moeten ze dat weer weten.’ (interview wijkagent)

Indien burgers zich vervolgens niet aan deze verwachtingen houden, kunnen juist wijkagenten met een sterke betrokkenheid daarover teleurgesteld raken. De vertrouwensrelatie, of minstens de wederkerigheid met burgers waarop zij rekenden, blijkt dan toch te ontbreken.<sup>115</sup>

In een enkel geval blijkt de morele betrokkenheid van de wijkagent eruit dat hij zich verantwoordelijk voelt voor een burger die in ernstige problemen verkeert, ook al valt de zorg daarvoor (ook in de optiek van de betrokken politied medewerker) niet onder de eigenlijke taken van de politie. Pogingen om daarvoor een hulpverlenende instantie in te schakelen, lopen echter nogal eens mis. Onbereikbaarheid van hulpverleners (bijvoorbeeld buiten kantooruren), gebrek aan plaatsen of simpelweg een ontbrekende bereidheid om de persoon in kwestie te helpen, kunnen hierbij een rol spelen. Bij gebrek aan een alternatief en vanwege zijn morele betrokkenheid besluit de wijkagent ten einde raad dan zelf de noodzakelijke maatregelen te nemen.

<sup>115</sup> Zie uitgebreider §7.3.

‘Het heeft ook te maken met de bereikbaarheid van veel instanties. Als je na vijf uur bent, en al helemaal in het weekend, dan is het ontzettend moeilijk om (een instelling voor) hulpverlening te vinden. Als het toch lukt, is dat bijna altijd via de politie. Maar dat kost je vreselijk veel tijd. In het weekend kun je er rustig anderhalf uur mee bezig zijn, voordat je iemand te pakken hebt. Toch doe je het. Maar wat je soms op je bord krijgt, dat is toch eigenlijk geen politiewerk meer. Ik had onlangs een jongedame, die was suïcidaal. Dus ik bel de hulpverlening, daar was ze bekend. Daar was de reactie: “Ja, wij zijn ervan op de hoogte, wij kennen haar wel. Maar wij doen er niets meer aan, zet haar maar op straat.” Nou hebben zij daar misschien best goede argumenten voor, maar zomaar een suïcidale jonge vrouw op straat zetten, dat doen wij toch niet graag. Dus je gaat opnieuw bellen, verder van huis, want daar kennen ze haar misschien niet. Dus je komt uit in (naam andere regio). Ik kan dat niet over mijn hart verkrijgen om zo iemand gewoon op straat te zetten.’ (interview wijkagent)

In andere gevallen besluiten wijkagenten op morele gronden af te wijken van formele regels, procedures of beleid. Juist in dergelijke gevallen wordt duidelijk dat het tonen van morele betrokkenheid in het werk het creëren en behouden van enige autonomie met zich meebrengt.

Maandagochtend rond een uur of elf komt er een jongen van 17 jaar die aangifte wil doen. Hij komt uit de wijk van de wijkagent en daarom ontvangt de wijkagent hem zelf. In de nacht van afgelopen vrijdag op zaterdag is de jongen door de politie aangehouden wegens de verdenking dat hij samen met een vriend twee auto's heeft besmeurd met potten verf. Dat werd gezien door een eigenaar van één van de auto's. Deze heeft de jongen, die inmiddels op de fiets was weggereden, vervolgens met zijn auto klemgereden, aangehouden en afgeleverd op het bureau. Later heeft ook de tweede verdachte zich op het bureau gemeld. De eerste jongen ontken- de dat hij verf over de auto had gegoooid. Bij gebrek aan bewijs is hij daarop vrijgelaten. Al 's ochtends bij de briefing werd duidelijk dat onder medewerkers van dit politiebureau hierover algemene verontwaardiging bestaat. Men is van mening dat deze jongen – die men wel schuldig acht – er daarmee ‘wel gemakkelijk vanaf is gekomen’. Nu komt de jongen op het bureau om aangifte te doen tegen de betreffende automobilist omdat zijn fiets zou zijn vernield en zijn jas is besmeurd met verf. Direct wordt duidelijk dat de wijkagent geen zin heeft deze aangifte op te nemen, ook

al ontkent de jongen opnieuw dat hij de auto met verf heeft besmeurd. Volgens zijn lezing zou dit alleen door zijn vriend zijn gedaan. Zelfs zou hij nog hebben geprobeerd zijn vriend hiervan te weerhouden. De wijkagent probeert de jongen echter op allerlei manieren duidelijk te maken, dat hij het de eigenaar van de auto toch niet kwalijk kan nemen dat hij in actie kwam en daarmee misschien wat hardhandig is opgetreden. Anders had hij maar moeten weggaan. Nu is hij erbij blijven staan. Als hij schade heeft geleden, moet hij dat maar verhalen op zijn vriend, aldus de wijkagent. De jongen maakt (vooral door zijn houding) duidelijk dat hij het hier niet mee eens is. Voor de zekerheid overlegt de wijkagent nog even met zijn chef. Ook deze is van oordeel dat er geen aangifte wordt opgenomen. Morele argumenten wegen hier zwaarder dan de plicht voor de politie om de aangifte op te nemen.<sup>116</sup> De jongen gaat uiteindelijk na bijna een uur weg. Even later belt de vader van de jongen de wijkagent op. Ook hij blijkt het niet eens te zijn met de gang van zaken. De wijkagent herhaalt alle argumenten die hij al tegen de zoon heeft gebruikt. Bovendien zegt hij: 'Hoe zou u reageren als u 's nachts uit het raam keek en u zag dat twee jongens uw auto onder de verf stonden te smeren? Zou u dan proberen de jongens aan te houden en zou het dan kunnen voorkomen dat één van hen met zijn jas tegen de auto aan kwam?' Nu pas bindt de vader in. Tot een aangifte komt het niet.

Niet altijd worden de eigen morele opvattingen van de wijkagent omgezet in een beslissing of een optreden dat afwijkt van de formele regels. In veel gevallen blijft het bij een ergernis, die overigens vaak wordt gedeeld met collega's en dan uitgebreid besproken wordt op de gang en in de kantine. Soms blijft deze ergernis dagenlang een terugkerend thema op het bureau of binnen het team. Tijdens de observaties ontstaat twee keer een situatie waarin wijkagenten grote morele bezwaren hebben tegen de wijze waarop wordt opgetreden. Beide keren hebben die betrekking op de ontruiming van een hennepkwekerij.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Zie uitgebreider §7.3.

<sup>116</sup> Art 163, lid 5, WvSv.

<sup>117</sup> Het gaat hierbij overigens om ontruiming op twee verschillende locaties, in verschillende politieregio's. Zie voor het volgende incident ook §8.1.



De wijkagent krijgt het verzoek om naar een woning te gaan – overigens niet in zijn eigen wijk – waar medewerkers van de gemeente een inval willen doen om een hennepkwekerij te ontruimen. Inderdaad blijkt in een schuur bij de woning een kwekerij te zijn met ongeveer 120 planten. Het initiatief van deze ontruiming ligt bij de medewerkers van de gemeente. Deze vertellen de bewoonster van het pand dat zij mee moet naar het politiebureau, waar zij verhoord zal worden door de politie. De eerste paar dagen zal zij niet meer in haar woning mogen (hoewel het hier om een koopwoning gaat waar zij eigenaar van is). In opdracht van de gemeente komt er vervolgens een bedrijf dat het slot op de deur vervangt, zodat de vrouw haar woning niet meer in kan. Alle spullen van enige waarde worden door de gemeentemedewerkers gefotografeerd. De vrouw krijgt te horen dat zij pas over een paar dagen de nieuwe sleutels van haar eigen woning ontvangt als duidelijk is dat ze de kosten van de ontruiming (waaronder ook transport, vernietiging en bewaking) heeft betaald. Zolang zal de woning niet alleen voor haar zijn afgesloten, maar zal deze ook worden bewaakt door een particulier beveiligingsbedrijf. Na de ontruiming zal zichtbaar voor de buurt op het raam van de woning een affiche worden opgehangen met de tekst: ‘Weer één opgerold!’ Op deze wijze zullen alle omwonenden weten dat de bewoonster zich schuldig heeft gemaakt aan illegale hennepkwekerij. Nog voordat de ontruiming geheel is afgewikkeld, vertrekt de wijkagent naar het bureau. Zodra hij weg is en in de auto zit, barst hij verontwaardigd uit: ‘Dit is een manier van werken, waar ik echt niet achter kan staan. Waar is die burgemeester hier mee bezig? Dit is toch eigenlijk een schande hoe dat hier gaat. Wat hier gebeurt en wat voor straffen er worden opgelegd, dat staat toch niet in verhouding tot wat er aan de hand is.’ Later op het bureau blijkt de verontwaardiging te worden gedeeld door de meeste collega’s. Vele vragen komen naar voren: waarom mag deze vrouw na het verhoor haar eigen woning niet meer in? Wat is de juridische grondslag om het slot van deze (koop)woning te vervangen?<sup>118</sup>

---

118 In een telefonisch interview met een medewerker van de betreffende gemeente (enkele dagen na de ontruiming) werd aangegeven dat het pand ‘formeel onder toezicht zou staan van de gemeente zolang de bewoonster niet formeel heeft kunnen aantonen dat de woning van haar is’. Overigens bleek uit ditzelfde interview dat de gemeente weliswaar het slot van de woning had laten vervangen, maar geen instrumenten had om de bewoonster te verwijderen uit haar woning in het geval zij

Hoewel vermoedelijk voor elke wijkagent het werk verbonden is met morele noties, verschilt de mate van betrokkenheid tussen wijkagenten. Voor sommigen lijkt het toch meer te gaan om een gewoon beroep, dat met een grote mate van morele neutraliteit en afstandelijkheid kan worden uitgevoerd. Bij anderen vormt deze morele invulling echter een kernonderdeel van de wijze waarop zij het gebiedsgebonden politiewerk uitvoeren.

Overigens, een morele betrokkenheid van wijkagenten bij hun werk of bij de problemen van hun wijk of de burgers die daar wonen, moet niet worden gelijkgesteld aan een 'softe' benadering. Zij is evenmin voorbehouden aan wijkagenten die in hun werk naar verhouding veel aandacht hebben voor hulp- of dienstverlening. Integendeel, ook bij wijkagenten voor wie handhaving een centraal onderdeel van hun werk is – en die daarbij repressief optreden niet ontlopen –, is van deze morele betrokkenheid soms duidelijk sprake. Gebruik van dwangmiddelen en morele betrokkenheid sluiten elkaar dan ook niet uit.<sup>119</sup>

In de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat de autonomie van wijkagenten niet alleen groot is, maar ook verschillende achtergronden kent. Deze achtergronden treden meestal in combinatie op en lopen in de praktijk vaak door elkaar heen. Tegelijk is het wel belangrijk ze te onderscheiden. Het gewicht van de verschillende achtergronden kan verschillen per individuele wijkagent. Dat hangt onder meer samen met de werkstijlen die wijkagenten hanteren. Tussen autonomie en werkstijl bestaat dan ook een wederzijdse relatie. Autonomie van wijkagenten maakt verschillen in werkstijl mogelijk, maar is ook afhankelijk van de dominante werkstijl.<sup>120</sup>

---

zich in de woning zou bevinden. Het argument dat in het interview werd gegeven voor het ontzeggen van de toegang van de eigenares tot de woning was dat de gemeente de garantie wilde dat er geen spullen uit het huis zouden worden verwijderd zolang zij de rekening voor de kosten van de ontruiming niet zou hebben betaald – met andere woorden: geen goederen uit de woning zou kunnen onttrekken aan een eventuele inbeslaglegging).

119 Integendeel, de bijzondere positie van de politie met de mogelijkheid van toepassing van dwangmiddelen vraagt juist om een dergelijke betrokkenheid – zie voor een verdere uitwerking van deze gedachte onder meer het werk van Denkers: Van Beers, 2000. Zie ook latere paragrafen in dit hoofdstuk.

120 Daarmee wijkt deze analyse af van wat vaak gebruikelijk is in literatuur over autonomie in *street-level-bureaucratie*. Meestal wordt autonomie wel als oorzaak van (verschillen in) werkstijl gezien, maar wordt de relatie niet (ook) andersom gelegd.

### 13.5 Werkstijlen in het gebiedsgebonden politiewerk

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe wijkagenten op tal van aspecten tot een verschillende uitvoering van hun werk komen. Ook de opvattingen over hun werk lopen op vele onderdelen uiteen. Deze verschillen treden ook op bij kernonderdelen van het gebiedsgebonden politiewerk. Al met al leidt dat tot een complex en vaak onoverzichtelijk beeld van de wijze waarop in Nederland in de praktijk het werk van wijkagenten gestalte krijgt.

Deels lijken deze verschillen in praktijken en opvattingen een weerspiegeling van de vaak wat onduidelijke identiteit die het gebiedsgebonden politiewerk lijkt te hebben. Dat is mogelijk ook een reden waarom wijkagenten vaak moeite hebben hun opvattingen over hun werk onder woorden te brengen en uiteen te zetten welke werkwijze(n) zij hanteren.

Het gebiedsgebonden politiewerk lijkt in de praktijk vooral te steunen op een combinatie van twee elementen. Ten eerste gaat het daarbij om de verwerking en toepassing van concrete praktijkkennis en -ervaring. Deze zijn vaak sterk contextafhankelijk en worden hoofdzakelijk in de praktijk geleerd en opgedaan, deels ook overgedragen op de werkvloer in contacten met collega's. Ten tweede berust het werk van wijkagenten in de praktijk vaak voor een belangrijk deel op hun persoonlijke inzet, betrokkenheid en enthousiasme. Zoals eerder beschreven, zijn deze laatste elementen bij veel wijkagenten buitengewoon groot. Tegelijk zijn deze twee aspecten ook een bron van verscheidenheid in praktijken en opvattingen binnen het gebiedsgebonden politiewerk.

Het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland heeft de afgelopen jaren belangrijke veranderingen doorgemaakt. In de voorgaande hoofdstukken zijn daar tal van voorbeelden van gegeven. Voor een deel komen deze ontwikkelingen van buiten het eigenlijke gebiedsgebonden werk. De politie is op lokaal niveau meer gaan samenwerken met externe partners. Deze contacten lopen vooral via wijkagenten (Terpstra en Kouwenhoven, 2004). De gedachte dat de politie zich zou moeten concentreren op haar kerntaken, in Nederland (weer) sterker geworden sinds ongeveer het eind van de jaren negentig (Van der Vijver, Meershoek en Slobbe, 2001; Van der Torre, et al., 2007), heeft vooral betrekking op de taken en activiteiten die wijkagenten op zich nemen. De grotere nadruk op bij voorkeur meetbare prestaties bij de politie (Terpstra en Trommel, 2006) is, zo blijkt uit eerdere hoofdstukken, eveneens niet aan het werk van wijkagenten voorbijgegaan. Ook de kritiek (in het verleden) dat wijkagenten in Nederland te 'soft' zouden zijn, zich te veel zouden onttrekken

aan centrale politietaken als handhaving en toezicht en te veel bezig zouden zijn met hulp- en dienstverlening, heeft, zo blijkt uit deze studie, de werkopvattingen van wijkagenten beïnvloed. Tot slot is meer recent in Nederland een streven op gang gekomen het gebiedsgebonden werken bij de politie meer onder één noemer te krijgen en in die zin ook meer te standaardiseren. In het kader daarvan is bijvoorbeeld het *Referentiekader Gebiedsgebonden politie* verschenen (Politieacademie, 2006).

De voorgaande hoofdstukken hebben duidelijk gemaakt dat deze ontwikkelingen weliswaar invloed hebben gehad op de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk – zij het dat de omvang daarvan verschilt –, maar niet hebben geleid tot een eenheid in het werk van wijkagenten. De huidige praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk laat zien dat wijkagenten op verschillende wijzen met deze veranderingen omgaan. Tegelijk hebben deze ontwikkelingen tot nieuwe spanningen in het werk geleid. Voorbeelden daarvan zijn de druk om zichtbare prestaties te leveren en de noodzaak om meer samen te werken of als wijkagent een duidelijker rol te spelen in de handhaving. Deels hebben deze ontwikkelingen bijgedragen tot een uitbreiding van taken. Ook met deze nieuwe spanningen gaan wijkagenten op verschillende manieren om. In die zin zijn deze nieuwe ontwikkelingen een nieuwe bron van verscheidenheid in de praktijk van het gebiedsgebonden werken, ondanks een streven naar een zekere standaardisering daarvan.

Daarmee doet zich de belangrijke vraag voor op welke wijze de grote verscheidenheid in opvattingen en praktijken in het gebiedsgebonden politiewerk is te typeren. Elke typering gaat gepaard met een aanzienlijke vereenvoudiging van de werkelijkheid en doet daar uiteindelijk nooit volledig recht aan. Bovendien gaat een typologie van werkstijlen enigszins voorbij aan het verschijnsel dat het optreden van wijkagenten kan verschillen per situatie. Tot slot, en dat is vermoedelijk het lastigste, kunnen wijkagenten op een dimensie van hun optreden vergelijkbaar 'scoren', maar kunnen daar uiteenlopende redenen aan ten grondslag liggen.

Ondanks deze kanttekeningen wordt er hier vanuit gegaan dat in het werk van wijkagenten min of meer consistente stijlen zijn te onderscheiden. Deze werkstijlen worden hier opgevat in een ideaaltypische betekenis. Met het zoeken naar werkstijlen wordt aangesloten bij een ruime traditie in het politieonderzoek (zie onder meer Wilson, 1968; Muir, 1977, Van der Torre, 1999, Punch, Tieleman en Van den Berg, 1999; Reiner, 2000; Mastrofski, Willis en Snipes, 2002 en Van der Torre, 2007).

Een belangrijk deel van de verschillen in de uitvoering van het huidige gebiedsgebonden politiewerk in Nederland is te herleiden tot twee kerndimensies. Elk van deze dimensies verwijst naar een kernprobleem of spanning in het gebiedsgebonden politiewerk waar de wijkagent in zijn dagelijks werk een antwoord op moet zien te vinden. Het gaat daarbij ten eerste om de mate waarin wijkagenten gebruikmaken van handhaving en dwangmiddelen. De tweede dimensie betreft de mate waarin sprake is van een communicatieve, dan wel instrumentele opstelling. Omdat beide elementen in de voorgaande hoofdstukken al uitgebreid aan de orde zijn geweest, blijft de uitwerking hier beperkt tot enkele hoofdpunten.

### *I Handhavend en repressief optreden*

De mate waarin wijkagenten in hun werk op straat handhavend optreden en daarbij (ook) gebruikmaken van repressieve middelen, is (in Nederland) lange tijd een omstreden thema geweest. Veel kritiek op het gebiedsgebonden politiewerk richtte zich op het 'softe' imago van de wijkagenten. Mede onder invloed van deze kritiek overheerst inmiddels onder wijkagenten de opvatting dat zij zich in hun werk niet mogen en kunnen onttrekken aan handhavende activiteiten en het gebruik daarbij van repressieve middelen, zoals het schrijven van bonnen. Tegelijk is in deze studie echter geconstateerd dat er feitelijk grote verschillen bestaan tussen wijkagenten in de mate waarin zij handhaven en repressief optreden.<sup>121</sup> De redenen waarom sommige wijkagenten minder frequent handhaven en minder vaak gebruikmaken van repressieve middelen, kunnen overigens uiteenlopen. Sommigen zijn te weinig in hun wijk op straat, terwijl anderen als argument aanvoeren dat zij 'in de regel problemen op een andere wijze oplossen', menen dat handhaving en repressie niet zouden passen bij hun werk of een groter belang toekennen aan andere (vaak meer preventief gerichte) werkzaamheden.

Verschillen in de mate waarin wijkagenten handhaven en repressief optreden, hangen samen met enkele verschillen op andere punten. Zo bestaat er een relatie met hun opvatting over de betekenis van prestatiecontracten en prestatiesturing, misschien nog niet eens zozeer in algemene zin, maar wel voor zover die van toepassing zijn op hun eigen werk. Wijkagenten die weinig bonnen schrijven, zijn in de regel ook van mening dat kwantitatieve targets van aantallen te produceren PV's na staandehouding (vooral) perverse ef-

---

121 Zie uitgebreider §9.1 en §9.2.

fecten hebben op het uitvoerend politiewerk. De wijkagenten voor wie handhaving een vast onderdeel van hun werk vormt en die relatief vaak een PV uitschrijven, zien deze perverse effecten veel minder. Bovendien zijn zij van oordeel dat handhaving en het onderhouden van een relatie met wijk en bewoners 'elkaar niet hoeven te bijten'.

Bij deze dimensie kan het soms gaan om een tegenstelling tussen preventief werken en het gebruik van repressie. Politie mensen (waaronder wijkagenten) hanteren soms deze tegenstelling om de werkwijzen van henzelf en/of collega's mee te typeren. Zoals eerder aangegeven zijn preventie en repressie echter geen zuivere tegenstelling. Vandaar dat hier de aandacht vooral uitgaat naar de mate waarin wijkagenten in hun werk handhavend optreden en gebruikmaken van repressieve middelen.

## II Communicatieve versus instrumentele oriëntatie

De tweede dimensie bestaat uit de tegenstelling tussen, wat hier wordt genoemd, een communicatief tegenover een instrumenteel optreden. Deze dimensie heeft vooral betrekking op de relatie van de wijkagent met burgers (bewoners). Hierin zijn verschillende aspecten te onderscheiden (zie schema 13.1). Ook hier gaat het om een ideaaltypische schets, waarbij de verschillen in de praktijk vaak slechts gradueel van aard zijn.

**Schema 13.1: Communicatieve en instrumentele oriëntatie in het gebiedsgebonden politiewerk**

Communicatief	Instrumenteel
<ul style="list-style-type: none"> <li>• nabijheid</li> <li>• streven naar persoonlijk contact en persoonlijke zichtbaarheid</li> <li>• relatie met burgers (ook) doel op zich</li> <li>• burgers als individu</li> <li>• ook gericht op 'gewone' burgers</li> <li>• streven naar vertrouwen door (persoonlijke) aanwezigheid en bekendheid</li> <li>• vergaren van persoonlijke kennis</li> <li>• nadruk op eerstelijnskarakter</li> <li>• brede oriëntatie op problemen</li> <li>• vooral morele invulling van werk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• afstandelijkheid</li> <li>• tijdelijkheid en functionele relatie met burgers</li> <li>• relatie met burgers (vooral) middel tot ander doel</li> <li>• burgers als (geaggregeerde) omgeving</li> <li>• alleen gericht op burgers in relatie tot zaken of incidenten</li> <li>• streven naar 'prestaties'</li> <li>• vooral steunen op (abstracte) kennis uit registraties en/of politiesystemen</li> <li>• nadruk op tweede lijnskarakter</li> <li>• oriëntatie vooral op 'kernproblemen'</li> <li>• morele aspecten van werk minder dominant</li> </ul>

Communicatief optreden in het gebiedsgebonden politiewerk kenmerkt zich door een streven van een wijkagent naar nabijheid, zichtbaarheid, persoonlijke bekendheid en vertrouwen. Instrumenteel optreden daarentegen is meer tijdelijk van karakter, functioneel, probleemspecifiek en afstandelijk. Bij een communicatieve oriëntatie is de wijkagent (ook) gericht op individuele burgers (die hij als persoon kent of wil kennen), terwijl bij een instrumentele oriëntatie burgers vooral deel uitmaken van de als onpersoonlijk opgevatte omgeving waarin de wijkagent werkt. Dit hangt ook samen met een ander element, namelijk dat bij een communicatieve opstelling de wijkagent zich niet alleen richt op daders, verdachten, getuigen en slachtoffers (kortom burgers die voor hem gerelateerd zijn aan incidenten of 'zaken'), maar ook op 'gewone' bewoners van de wijk. Dat past ook bij het onderscheid tussen een streven naar het winnen van persoonlijk vertrouwen tegenover het laten zien van prestaties (die dan mede kunnen worden gezien als middel om 'gezag' te verwerven). Wijkagenten die streven naar nabijheid en persoonlijke bekendheid met burgers hechten vaak aan hun persoonlijke kennis over burgers en 'hun' wijk. Wijkagenten met een meer instrumentele oriëntatie gaan daarentegen vaak vooral af op de meer abstracte kennis en informatie uit 'systemen'.

Terwijl wijkagenten met een meer communicatieve oriëntatie vooral gericht zijn op contacten met en zichtbaarheid bij burgers, zijn voor wijkagenten met een meer instrumentele oriëntatie de relaties met partners vaak van meer belang. Hiermee correspondeert een eerste- versus tweedelijskarakter van het wijkwerk. Een communicatieve oriëntatie brengt bovendien een gerichtheid met zich mee op een breed scala van problemen, terwijl wijkagenten met een instrumentele opstelling zich vooral richten op problemen die aansluiten bij wat zij zien als hun 'kerntaak'. Tot slot, in de werkwijze van wijkagenten met een meer communicatieve opstelling spelen morele overwegingen een dominante rol. Zij ontbreken, zoals eerder al aangegeven, niet in het werk van andere wijkagenten, maar komen daarin minder nadrukkelijk naar voren.

De verschillen tussen wijkagenten met een meer communicatieve en een meer instrumentele opstelling zit deels in hun opvattingen over het werk. Vaak is het verschil in oriëntatie en werkstijl vooral te herkennen aan kleine, op het eerste gezicht onopvallende details in de wijze waarop zij hun dagelijks werk doen en in de wijze waarop hun contacten met burgers verlopen. Terwijl wijkagenten met een meer instrumentele oriëntatie burgers vaak op (enige) afstand houden, nemen hun collega's met een meer communicatieve

oriëntatie veelal ruim de tijd voor gesprekken met burgers. Dat geldt ook voor hun gesprekken, die soms ogenschijnlijk een weinig doelgericht karakter hebben, zoals het 'praatje pot' waarvan wijkagenten met een meer instrumentele oriëntatie het 'nut' in de regel niet inzien. De mate waarin wijkagenten met een meer communicatieve oriëntatie openstaan voor burgers blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat zij geregeld hun 06-nummer aan burgers geven. Zij accepteren daarmee het risico gebeld te worden op momenten dat het hen niet uitkomt, soms ook in hun vrije tijd.

De mate waarin sprake is van een communicatieve, dan wel instrumentele oriëntatie komt ook naar voren in de wijze waarop wijkagenten gesprekken voeren met wijkbewoners. De ene, meer communicatief georiënteerde wijkagent neemt daar ruim de tijd voor, staat open voor de persoonlijke beleving en emoties van een individuele burger in een probleemsituatie. Hij geeft geregeld adviezen over hoe een bewoner beter kan omgaan met problemen, probeert uit te leggen hoe in zijn opvatting in deze situatie 'goed' en 'kwaad' zich verhouden en laat zijn betrokkenheid naar voren komen. Een andere, meer instrumentele georiënteerde wijkagent houdt het gesprek daarentegen in de regel kort en richt zich minder op de emotionele kant van de problemen. Hij probeert zich vanuit zijn rolspecifieke invalshoek te beperken tot de problemen die (in zijn opvatting) betrekking hebben op politiewerk. Hij is in het gesprek met burgers in de regel minder bezig met het geven van allerlei levenswijsheden of het overbrengen van morele boodschappen. De instrumenteel gerichte wijkagent is meestal meer gericht op het afronden van een zaak of het opbouwen van een dossier. Dat geldt ook in het geval dat het gaat om een emotioneel aangrijpende gebeurtenis voor een vrouw die aangifte komt doen van huiselijk geweld.

Een wijkagent neemt de aangifte op van geweld tegen een vrouw door haar ex-partner. De wijkagent probeert het gesprek te structureren volgens het format van het digitale aangifteformulier. Hij kijkt tijdens het gesprek voortdurend naar het beeldscherm van de computer. Hij kijkt de vrouw nauwelijks aan. Op emotionele uitingen van de vrouw gaat hij niet of nauwelijks in, naar het lijkt omdat deze voor het opnemen van de aangifte onvoldoende relevant zijn.

De tegenstelling tussen een communicatieve en een instrumentele oriëntatie loopt deels parallel met het onderscheid tussen gebiedsgebonden politiewerk en een probleemgerichte benadering in het politiewerk. In beide benaderingen



kan sprake zijn van een gebiedsgerichte invalshoek. Ook kunnen in beide benaderingen burgers worden betrokken bij de aanpak van onveiligheid. Het verschil is dat in het gebiedsgebonden politiewerk het opbouwen en onderhouden van een relatie met burgers vooral wordt ingegeven door de behoefte te komen tot een responsieve politieorganisatie. Het doel is daarbij in belangrijke mate het versterken van de legitimiteit van de politie en het tegemoetkomen aan onvrede bij buurtbewoners over een afwezige of onzichtbare overheid en politie. Bij de probleemgerichte benadering wordt de relatie met burgers veel meer vanuit een doel-middeldenken vanuit politieperspectief benaderd. Er wordt als eis aan gesteld dat zij functioneel moet zijn ten behoeve van de oplossing van bepaalde problemen (Tilley, 2003; Van Stokkom en Terpstra, 2006).

### Typologie van werkstijlen

De twee beschreven dimensies staan los van elkaar. Wijkagenten kunnen op elk van deze dimensies verschillend scoren en deze scores kunnen in de praktijk in verschillende combinaties voorkomen. Met behulp van deze dimensies kan een typologie worden opgesteld van verschillende werkstijlen van wijkagenten. Als beide dimensies worden opgevat als dichotomieën, levert dat de volgende typologie op.

**Schema 13.2: Vier werkstijlen van wijkagenten**

	<b>Communicatieve oriëntatie</b>	<b>Instrumentele oriëntatie</b>
Relatief weinig aandacht voor handhaving en repressie	(1) nabije, communicatief georiënteerde wijkagent met relatief weinig aandacht voor handhaving	(2) op preventie gerichte wijkagent die zich vooral richt op samenwerking met externe partners (tweedelijnsfunctie)
Relatief veel aandacht voor handhaving en repressie	(3) staat in veel opzichten nabij bewoners uit zijn wijk, maar treedt ook corrigerend op tegenover zijn 'pappenheimers'	(4) wijkagent als afstandelijke handhaver

De zes wijkagenten bij wie in het kader van deze studie observaties hebben plaatsgevonden, zijn elk op verschillende plekken in deze typologie te plaatsen.<sup>122</sup> De werkstijl van vijf van hen komt redelijk overeen met die van één van de vier onderscheiden typen.

<sup>122</sup> Ook de werkwijzen van de wijkagenten die slechts werden geïnterviewd, lijken in deze typologie in te delen. Hier wordt verder niet op ingegaan, omdat dit slechts tot herhaling zou leiden.

#### Type 1: communicatief, weinig handhaving

Wijkagent A. is werkzaam in een dorp. Hij kent veel mensen en is er sterk op gericht een persoonlijk contact met zoveel mogelijk mensen op te bouwen en in stand te houden. Hij trekt veel tijd uit voor burgers en beperkt zich in zijn aandacht niet tot specifieke politieproblemen. Hoewel hij vindt dat handhaving ook bij het werk van de wijkagent hoort, schrijft hij in de praktijk niet veel PV's uit. Hij is een tegenstander van de prestatiecontracten, omdat hij vindt dat het stellen van dergelijke productietargets niet bij zijn werkwijze hoort. Hij is sterk betrokken bij de problemen van mensen uit zijn wijk. Zo onderhoudt hij langdurig contact met enkele mensen met psychische problemen die in het verleden voor overlast zorgden. Juist hier kan hij zijn grote betrokkenheid tonen. In zijn contacten met burgers spelen morele overwegingen een belangrijke rol. Hij slaagt er vaak in deze voor burgers praktisch vorm te geven, bijvoorbeeld in de vorm van opvoedingsadviezen aan ouders. In die zin kan hij worden omschreven als een 'praktische moralist'.

#### Type 2: tweedelijnsfunctie

Wijkagent D. is werkzaam in een grote wijk in een middelgrote stad. Hij functioneert op tamelijk grote afstand van de wijk en de bewoners. Hij komt relatief weinig in de wijk en doet zijn werk voor een aanzienlijk deel vanachter zijn bureau. Voor hem heeft het uitgangspunt van 'kennen-en-gekend-worden' weinig betekenis. Hij is sterk gericht op samenwerking met externe partners. Hij probeert deze in te schakelen voor de oplossing van uiteenlopende problemen in zijn wijk. Het voorkomen dat alle werk op het bord van de politie komt, is een belangrijk motief daarbij. In zijn opvatting horen handhaving en repressief optreden bij het politiewerk. Hij ziet daarin echter geen taak voor zichzelf, omdat hij dan niet aan zijn andere werk meer zal toekomen. Hij benadert van alle wijkagenten het meest het beeld van een probleemgerichte benadering. Hij kan daarom het best worden omschreven als 'tweedelijns probleemoplosser'.

#### Type 3: nabij, maar ook optredend

Wijkagent C. heeft als werkgebied het stadscentrum van een middelgrote stad (inclusief winkel- en uitgaansgebied en twee woonwijken). Hij is een voorbeeld van een wijkagent voor wie de afstand tot de wijk en zijn bewoners in zijn dagelijks werk in vele opzichten klein is. Deze wijkagent heeft persoonlijk contact met een groot aantal bewoners en ondernemers.

Hij is sterk persoonlijk betrokken bij zijn werk. De functie van wijkagent is voor hem niet alleen een beroep, maar ook een roeping. Tegelijk neemt handhaving in zijn werk (waaronder het uitdelen van bonnen) een belangrijke plaats in. In zijn optiek moet er bij politiewerk 'wel wat te handhaven zijn'. Zijn persoonlijke relaties met veel bewoners en de geringe afstand die hij heeft tot zijn wijk, staan naar zijn opvatting repressief optreden niet in de weg. Belangrijk is daarbij dat mensen het gevoel houden dat zij met 'respect' door de politie worden behandeld. In vergelijking met anderen is hij minder gericht op samenwerking met (externe) partners. Deze wijkagent kan worden omschreven als 'in de eerste plaats politiemann, maar dicht bij burgers'.

#### Type 4: afstandelijke handhaver

Twee van de wijkagenten bij wie observaties hebben plaatsgevonden, zijn te beschouwen als wijkagenten die ten opzichte van burgers afstandelijker functioneren. Beiden zijn echter wel goed geïnformeerd over de situatie in hun wijk. Zij zijn echter minder dan de hiervoor genoemde wijkagenten A. en C. gericht op relaties met 'gewone' burgers. Voor beide wijkagenten vormt handhaving een belangrijk onderdeel van hun werk. Bij één van hen past dat in de strakke aanpak die zijn team hanteert ten aanzien van de problemen in de wijk. Beide wijkagenten hebben geen kritiek op prestatie-sturing op PV's en ze hebben helemaal geen probleem om de gestelde productienorm te halen. De werkgebieden van deze twee wijkagenten verschillen overigens sterk. In het ene geval gaat het om een grootstedelijke wijk met een groot aantal van sociale problemen. De ander is wijkagent in een klein en overzichtelijk dorp. De invulling van hun op handhaving gerichte werkwijze verschilt daarmee ook sterk. De wijkagent in de stad is veel meer op straat en schrijft een groter aantal bonnen dan de wijkagent uit het dorp. De morele betrokkenheid van eerstgenoemde komt eveneens sterker naar voren. Hoewel beiden hier tot hetzelfde type kunnen worden gerekend, valt hun typering toch anders uit. De een is als wijkagent vooral 'lid van een team dat zich richt op strakke handhaving', de ander kan beter worden omschreven als een 'zakelijke dorpsagent'.

Bij de laatste wijkagent bij wie observaties zijn uitgevoerd, is de werkstijl een mengvorm van verschillende typen.

Deze wijkagent houdt vrij grote afstand tot de bewoners in zijn wijk. Hij vindt dat in prestatienormen gestelde targets aan PV's niet passen bij zijn werkwijze. Tot voor kort haalde hij de gestelde productienorm lang niet. Hij heeft de afgelopen twee jaar veel tijd en moeite gestoken in de aanpak van twee al lang in de wijk spelende jeugdproblemen (met overlast en criminaliteit). Hij zoekt nu naar een preventieve aanpak voor nieuwe problemen die zich lijken aan te dienen in zijn wijk. In die zin lijkt hij te passen bij het type 2 (gericht op preventieve werkzaamheden, vaak in samenwerking met externe partners). Hij staat echter onder druk om meer bonnen te gaan schrijven, hetgeen hij de laatste tijd deels tegen zijn zin ook is gaan doen. Daarnaast lijkt hij niet goed te weten hoe hij rond enkele (dreigende) problemen in zijn wijk tot een meer preventieve aanpak zou kunnen komen. Beide ontwikkelingen lijken ertoe te leiden dat hij ook meer kenmerken begint te krijgen van een wijkagent volgens type 4 ('handhaver op afstand').

Voor vermoedelijk alle wijkagenten geldt dat zij in het verleden betrokken zijn geweest bij activiteiten of een aanpak van problemen waaraan zij een zekere beroepstrots ontleenen. Het gaat hierbij om situaties (vaak problemen in hun wijk) waarvan zij (ook achteraf) vinden dat zij het daarbij als wijkagent, mede gelet op de omstandigheden, goed vanaf hebben gebracht. Het zijn de voorvallen waarover zij het nog steeds geregeld hebben.

Wat voor type situatie, aanpak of voorval een wijkagent ervaart als bron van zijn beroepstrots kan verschillen. Dit hangt samen met de door hem gehanteerde werkstijl. Bronnen van beroepstrots sluiten direct aan en weerspiegelen de werkstijl van de betreffende wijkagenten. Nog sterker: de bron van de beroepstrots kan vaak worden opgevat als een beschrijving in een notendop van diens werkstijl (zonder dat overigens de wijkagent in kwestie zich dat vaak realiseert).

Zo ontleent een wijkagent met een sterk communicatieve oriëntatie en een weinig op handhaving gerichte werkstijl zijn beroepstrots aan een geval waarbij hij langdurige contacten had met een wijkbewoner die in het verleden voor veel overlast zorgde ten gevolge van drankmisbruik en psychiatrische problemen. Mede dankzij zijn jarenlange intensieve zorg zijn de problemen in zijn ogen voorbij en is de situatie nu stabiel. Een wijkagent die op tamelijk grote afstand opereert van de wijk en zijn functie vooral invult als probleemoplosser in de tweede lijn, ontleent zijn beroepstrots aan de wijze

waarop hij problemen van overlast op een plein in zijn wijk heeft opgelost.<sup>123</sup> De door hem ontwikkelde aanpak steunde vooral op de inzet van anderen, zoals externe partners die situationele maatregelen troffen, en handhaving door collega's.

De hier beschreven indeling van werkstijlen van wijkagenten vertoont overeenkomsten met de typologie van werkstijlen van politiemensen die Muir (1977) enkele decennia geleden ontwikkelde. In zijn typologie stonden twee dimensies centraal. Voor de eerste dimensie gebruikte Muir de term 'decisiveness', hier vertaald met doortastendheid. Dit blijkt vooral uit de mate waarin politiemensen bereid zijn repressief op te treden. De tweede dimensie bestaat bij Muir uit de bereidheid en het vermogen van politiemensen burgers als individuen te zien en met respect te behandelen, ook al lijkt hun situatie voor buitenstaanders hopeloos en gaat het om personen die in de omgang lastig zijn. In dat laatste geval spreekt Muir van een 'tragic perspective'. Dit laatste raakt aan de hier onderscheiden communicatieve oriëntatie. De overeenkomst is dat in beide gevallen sprake is van een geringe afstand van de politiefunctionaris tot burgers. Communicatieve oriëntatie is echter een ruimer begrip. Voor het grootste deel gaat het bij het *tragic perspective* om wat hier 'betrokkenheid' wordt genoemd. Omdat dit begrip uiteenlopende invullingen kan krijgen, wordt hier in de volgende paragraaf uitgebreider op ingegaan.

Door Mastrofski, Willis en Snipes (2002) is onderscheid gemaakt tussen vier typen wijkagenten, elk met een eigen oriëntatie en werkstijl. Deels bouwen zij hiermee voort op de typologie van Muir. Daarmee bestaat een zekere overeenkomst met de in deze studie beschreven dimensies van de typologie. Toch zijn de meeste van de door hen onderscheiden typen met hun werkstijlen niet goed te herkennen in het werk van de hier onderzochte wijkagenten. Zo zijn door Mastrofski et al. onderscheiden typen als *tough cops* (vooral geïnteresseerd in *crime fighting*) of *avoiders*, niet van toepassing op de wijkagenten uit dit onderzoek.

Op basis van een onderzoek verricht in de jaren negentig onderscheidde Van der Torre (1999) vier werkstijlen in het politiewerk op straat: 'pragmatici', 'pessimisten', 'ordeherstellers' en 'hulpverleners' (cf. Van der Torre, 2007).

---

123 Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze aanpak en de problemen op het plein, §5.4.

De variëteit en werkstijlen van de in deze studie onderzochte wijkagenten laten zich evenmin in deze indeling inpassen. Drie van de vier zijn in deze studie zelfs helemaal niet te vinden.

Een mogelijke verklaring is dat deze studie alleen betrekking heeft op wijkagenten, terwijl het onderzoek van Van der Torre over een bredere categorie van politiemensen in de basispolitiezorg gaat. Wellicht speelt hier het verschil in tijdstip een rol waarop beide onderzoeken zijn uitgevoerd. Hier zit meer dan tien jaar tussen. Tien jaar geleden was vermoedelijk een werkstijl als 'hulpverlener' onder wijkagenten niet ongewoon. Inmiddels geldt ook daar de notie dat 'handhaving erbij hoort', ook al leidt dat niet altijd tot een daarbij passende uitvoeringspraktijk. Ook 'pessimisten' of 'ordeherstellers' passen als type niet bij de hier onderzochte wijkagenten, hoewel elementen daarvan te herkennen zijn in de werkwijze of opstelling van sommige van de hier bestudeerde wijkagenten. Tot slot is mogelijk ook van belang dat de studie van Van der Torre plaatsvond in één (grootstedelijk) politiedistrict, terwijl dit onderzoek is uitgevoerd in drie politieregio's en bovendien op bureaus in verschillende sociale settings.

Het belangrijkste verschil met de indeling van Van der Torre lijkt echter van inhoudelijke aard. Eén van de twee dimensies in de hier gehanteerde typologie bestaande uit een communicatieve versus een instrumentele oriëntatie, ontbreekt in zijn analyse. Juist deze dimensie raakt de kern van het gebiedsgebonden politiewerk en is daarmee van belang om de diversiteit in werkstijlen hierbinnen te kunnen plaatsen.

### 13.6 Betrokkenheid in het gebiedsgebonden politiewerk

In dit en de voorgaande hoofdstukken is regelmatig verwezen naar de vaak grote mate van betrokkenheid van wijkagenten. Betrokkenheid kan dan ook worden gezien als een sleutelbegrip in het gebiedsgebonden politiewerk. Zonder betrokkenheid van wijkagenten zou het gebiedsgebonden politiewerk een belangrijk deel van zijn karakter verliezen. Het is echter belangrijk een onderscheid te maken tussen verschillende vormen van betrokkenheid in het gebiedsgebonden politiewerk. Zo kan betrokkenheid betrekking hebben op verschillende facetten van het functioneren van wijkagenten, maar ze kan ook verschillen naar de mate waarin ze betrekking heeft op (beroeps)normen of op het feitelijk functioneren. De verschillende vormen van betrokkenheid kunnen elkaar raken, overlappen en samengaan, maar ook los van elkaar voorkomen.

In het volgende wordt een onderscheid gemaakt tussen vijf verschillende betekenissen van betrokkenheid in het gebiedsgebonden politiewerk. Omdat de eerste twee betekenissen eerder al aan bod kwamen, worden deze hier slechts kort behandeld en richt de aandacht zich vooral op de laatste drie.

**1** In de eerste plaats kan betrokkenheid van een wijkagent staan voor een *geringe afstand* tot burgers. Het gaat hier om een element dat vaak als kernonderdeel van het gebiedsgebonden politiewerk wordt beschouwd. Men spreekt van nabijheid, zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van de wijkagent ten opzichte van bewoners. In de voorgaande hoofdstukken werd al geconstateerd dat de feitelijke afstand van wijkagenten tot de bewoners van hun wijk sterk uiteen kan lopen.<sup>124</sup>

**2** Daarnaast kan een grote betrokkenheid zich manifesteren door een grote mate van *inzet* van de wijkagent. Een belangrijk deel van de wijkagenten werkt hard en draait vele uren. Ook in hun vrije tijd zijn zij soms met of voor hun werk bezig. Een deel van de wijkagenten vindt dat dit bij het werk hoort. Voor hen geldt dat zij als wijkagent ‘weten’ dat zij op straat, in het winkelcentrum of bij de voetbalclub aangesproken kunnen worden door burgers of zelfs dat bewoners met problemen ’s avonds bij hen thuis kunnen aanbellen. Enkelen nemen dat risico door (sommige) bewoners hun 06-nummer te geven. Een dergelijke grote toegankelijkheid heeft ook in hun ogen nadelen, maar voor hen geldt vooral dat zij daardoor gemakkelijker informatie en vertrouwen krijgen. Bovendien zijn zij daardoor snel op de hoogte van sommige problemen in hun wijk.

Ook op dit punt bestaan er tussen wijkagenten én wijkteams grote verschillen. Zoals eerder werd beschreven, houden sommige wijkagenten zich strikt aan hun werktijden en hanteren zij een duidelijke scheiding tussen werk en privéleven.

**3** Ten derde heeft betrokkenheid in het gebiedsgebonden politiewerk betrekking op regels en normen die wijkagenten hanteren ten aanzien van de wijze waarop zij hun beroep uitoefenen. Men kan hier spreken van een *beroepsethos* dat wijkagenten hanteren, zij het dat deze regels en normen vaak weinig geëxpliciteerd zijn en niet een consistent geheel hoeven te vormen. Deze nor-

---

124 Zie hoofdstuk 7.

men hebben niet alleen betrekking op hun eigen functioneren als wijkagent (of soms meer in het algemeen: politiefunctionaris), maar vaak ook op dat van hun collega's. Dit beroepsethos kan een individueel bezit zijn, maar vaak wordt het in mindere of meerdere mate gedeeld met collega's in het team of de basiseenheid.

Het beroepsethos kan betrekking hebben op verschillende elementen in het functioneren van wijkagenten, waaronder de hiervoor genoemde twee punten. Wijkagenten hanteren dan normen over de (wenselijke) afstand tot burgers en de (in hun ogen noodzakelijke) inzet in het werk. Deze twee elementen van het beroepsethos komen onder meer naar voren in de wijze waarop zij soms over hun collega's spreken: te veel 'aan het bureau geklonken' of 'een lijntrekker' zijn dan uitdrukkingen die worden gebruikt.

Een belangrijk onderdeel van het beroepsethos heeft betrekking op de relatie van de wijkagent (politiemedewerker) met burgers. Het gaat dan onder meer om de wijze waarop de wijkagent vindt dat hij met burgers moet omgaan. Hieraan stellen sommige wijkagenten hoge morele eisen. Eén van hen spreekt bijvoorbeeld van 'transparant en met respect'. Een ander meent dat hoe streng en bestraffend hij soms ook optreedt tegen bepaalde burgers, zij altijd moeten weten dat ze zich met problemen toch weer tot hem kunnen wenden.

Eén van de wijkagenten probeert in gevallen dat hij een bekeuring uitdeelt aan bekenden of mensen uit zijn wijk aanhoudt, duidelijk te maken dat hij weliswaar moet optreden, maar dat dit niet betekent dat hij hen dat zal 'blijven nadragen'. Ze moeten 'weten dat ze een beroep op mij kunnen doen' als ze in problemen zitten. In de dagen dat ik met deze wijkagent meeloop, wordt hij op straat verschillende keren op vriendschappelijke wijze aangesproken door mensen tegen wie hij in het verleden heeft moeten 'optreden'. De zwaarte van dat optreden varieerde van bekeuring of inbeslagname van een auto tot een aanhouding die uiteindelijk leidde tot een veroordeling van enkele maanden gevangenisstraf. Blijkbaar, zo is uit het gedrag van deze mensen tegenover deze wijkagent af te leiden, wordt hem dit niet persoonlijk aangerekend. Integendeel, deze bewoners lijken hem, ondanks alles, toch te zien als een 'vertrouwenspersoon'.

Nauw aansluitend hierbij zijn de normen die door een deel van de wijkagenten worden gehanteerd met betrekking tot de 'uitstraling' die een politiefunctionaris – maar naar het lijkt een wijkagent in het bijzonder – in hun ogen



moet hebben naar burgers toe. In deze opvatting moeten wijkagenten staan voor bepaalde normen en regels. Zij geven zichzelf zo de plicht als 'voorbeeld' te functioneren, bijvoorbeeld voor de jeugd in hun wijk. Het kan ook duiden op een plicht 'consequent' te zijn: daar waar zij trachten normen te handhaven, kunnen zij er in hun opvatting niet onderuit deze zelf ook zichtbaar te volgen. Deze eisen lijken een praktische component van wat wel is omschreven als de 'symbolische functie' van politiewerk (Manning, 1977).

Ook de mate waarin politiemensen deze normen naleven in hun presentatie naar burgers verschilt aanzienlijk. Bij sommige wijkagenten komen deze eisen in hun dagelijks optreden nauwelijks naar voren.

Wijkagent A. stelt hoge eisen aan de wijze waarop hij zich gedraagt op straat, zichtbaar voor het publiek. Als hij door zijn wijk fietst, houdt hij zich strikt en goed zichtbaar aan de verkeersregels. Hij is van oordeel dat hij juist op dit punt een voorbeeld moet zijn voor de schoolgaande jeugd in zijn wijk. Hij is altijd netjes gekleed in uniform, ook als hij 's avonds even naar een buurtvergadering gaat en moet hij daarvoor eerst naar het bureau fietsen om zich om te kleden. Hij ergert zich aan andere politiemensen die zich op dit punt wat losser opstellen of aan collega's die een groot deel van hun werktijd in burgerkleding lopen, zoals onder medewerkers van de recherche vaak gebruikelijk is. Juist zij zouden in zijn optiek met hun uniform een goede uitstraling moeten hebben naar burgers.

Op al deze punten verschilt wijkagent D. in zijn opvattingen en optreden. In het verkeer, ook in zijn eigen wijk, is hij slordig. Hij overtreedt telkens weer verkeersregels zonder dat daar een duidelijke reden voor lijkt te zijn. Zonder aanleiding rijdt hij in de politieauto te snel, gaat de sergeantstreden over om nog twee auto's in te halen en rijdt in een woonwijk tegen het eenrichtingsverkeer in omdat hij anders moet omrijden. Ook qua kleding stelt hij minder hoge eisen aan zichzelf: hij heeft nooit een stropdas om bij zijn uniform en hij draagt nooit een pet. Voor hem weegt het effect dat dit kan hebben op zijn 'uitstraling' blijkbaar minder zwaar.<sup>125</sup>

Sommige normen, hoewel ook onderdeel van het beroepsethos, worden vooral gehanteerd ten opzichte van anderen (collega's). Dit geldt bijvoorbeeld voor de eis die sommige wijkagenten stellen dat hun collega-wijkagenten zich niet mogen onttrekken aan handhavend optreden als dat nodig is, zeker niet als dat

---

125 Zie voor vergelijkbare verschijnselen: Rubinstein (1993 (1973): 132-134).

ertoe leidt dat hun collega's dan met 'de problemen' komen te zitten. Met afschuw vertellen sommige wijkagenten over voorbeelden van wat zij zien als 'wijkagenten oude stijl' die in hun optiek te 'soft' waren en zich onttrokken aan dit deel van de politietaak. Deze norm sluit aan bij de eerder beschreven nieuwe orthodoxie in het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland dat handhaving en repressie normale onderdelen zijn van het werk van wijkagenten.<sup>126</sup>

**4** Een vierde element heeft betrekking op de morele betrokkenheid van wijkagenten bij burgers die zich in een problematische situatie bevinden. Dit sluit deels aan bij wat Muir (1977) het *dramatic perspective* in het politiewerk noemde. Het gaat daarbij om de mate waarin politiemensen ondanks alle problemen die hun werk met zich meebrengt in staat zijn oog te hebben voor de 'dramatische' situatie waarin mensen zich soms bevinden, ook de mensen die verder voor veel problemen zorgen, 'vaste klant' zijn van de politie en in omgang, ook voor politiemensen, onaangenaam kunnen zijn. Deze morele betrokkenheid vereist dat politiemensen deze burgers (ook) blijven zien als uniek individu met specifieke problemen, vragen en omstandigheden.

Deze morele betrokkenheid betekent dat de betreffende wijkagenten van zichzelf eisen dat zij betrokken blijven bij de problemen van (bepaalde individuele) burgers en soms ook bij problemen in hun wijk in meer algemene zin. Ondanks de tegenwerking die de betreffende personen kunnen geven, blijven zij zich voor hen inzetten. Deze opvatting brengt met zich mee dat zij vaak ook ten aanzien van andere vormen van betrokkenheid hoge eisen aan zichzelf stellen.

Ook ten aanzien van deze vorm van betrokkenheid bestaan er grote verschillen tussen wijkagenten. Bij sommigen overheerst toch de afstandelijkheid of bestaat enig cynisme. Deze wijkagenten vinden bepaalde bewoners die zonder goede reden vaak een beroep doen op de politie vooral 'lastig' en 'vervelend' en houden hen bij voorkeur dan ook af.

Juist op dit punt verschillen twee wijkagenten sterk, die in dezelfde politieregio werken en in een overeenkomstige sociale en organisatorische context. De ene wijkagent is zeer betrokken bij de problemen van enkele overlastgevende bewoners uit zijn wijk met ernstige psychiatrische problemen. Hij steekt veel tijd in hen en gaat erlangs, onder meer om een 'vinger aan de pols te houden'. De andere wijkagent ziet dit als het meest on-

<sup>126</sup> Ondanks deze normen en opvattingen bestaan er grote verschillen in de mate waarin handhavend wordt opgetreden. Zie ook §9.1.

aangename deel van zijn werk. Hij probeert de contacten met deze categorie personen zo veel mogelijk te vermijden. Hij zoekt formele argumenten om hen op afstand te kunnen houden. Hij heeft weinig begrip voor de problemen en motieven van deze mensen.

**5** Tot slot kan bij wijkagenten sprake zijn van een *emotionele betrokkenheid*. Alle politiemensen in het uitvoerende werk, ook wijkagenten, krijgen van tijd tot tijd te maken met ernstige problemen van burgers. Sommige wijkagenten zetten dat gemakkelijk van zich af, andere slagen daar minder in. Deze laatste politiemensen nemen de problemen, zoals het vaak wordt genoemd, ‘mee naar huis’. Politiemensen hanteren vaak voor zichzelf, maar ook voor hun collega’s de norm (of misschien beter het ideaal) dat ‘professionaliteit’ het vermogen tot emotionele distantie met zich meebrengt. Niet alle politiemensen slagen erin aan deze eis te voldoen, zeker niet zonder daarbij te vervallen in een vorm van beroepscynisme.

De hier onderscheiden vormen van betrokkenheid hoeven niet samen te gaan. Dat geldt niet alleen voor de emotionele betrokkenheid, maar ook voor de vier andere vormen. Zo onderscheidt één van de wijkagenten zich door een sterke morele betrokkenheid en een hoog beroepsethos. Tegelijk werkt hij op een bureau waar het werktempo, in vergelijking met sommige andere bureaus of teams, vrij laag ligt. De sfeer is er vooral gemoedelijk. Daarin past ook de wijze waarop deze wijkagent zijn werk doet.

Op basis van deze studie lijkt betrokkenheid niet voorbehouden aan bepaalde werkstijlen. Betrokkenheid in het gebiedsgebonden politiewerk kan niet alleen in verschillende mate, maar ook in verschillende vormen optreden. Het gaat hier om complexe verbanden, waarop ook deze studie niet voldoende licht werpt. De hypothese lijkt op basis van deze studie echter wel mogelijk dat sommige vormen van betrokkenheid in het gebiedsgebonden politiewerk vooral voorkomen bij een werkstijl met een communicatieve oriëntatie. Dit geldt voor betrokkenheid in de vorm van zowel een geringe afstand tot burgers als een sterke morele betrokkenheid bij hun problemen. Mogelijk dat de hypothese ook geldt voor een hoog beroepsethos van de wijkagent of voor onderdelen hiervan. Betrokkenheid in de vorm van inzet, emotionele betrokkenheid en mogelijk ook elementen van het beroepsethos lijken op basis van deze hypothese bij verschillende werkstijlen te kunnen voorkomen.

De voorgaande analyse is ook relevant voor het begrijpen van de hedendaagse politiecultuur. In de regel wordt politiecultuur, met name de cultuur op de werkvloer van de politieorganisatie, vooral gezien als ‘negatieve’ factor. Uiteenlopende problemen in het politiewerk of het functioneren van politieorganisaties zijn in vele onderzoeken, vooral in de Verenigde Staten, toegeschreven aan de invloed van deze cultuur, waaronder de gebrekkige sturing van de politie, het niet of onvoldoende naleven van formele regels door politiemensen en een gebrekkige bejegening van (bepaalde categorieën) burgers (zie onder meer Reuss-Ianni, 1983; Waddington, 1999; Punch, Tielman en Van den Berg, 1999; Reiner, 2000; Van der Torre, 2007).

Op drie manieren werpt de voorgaande analyse een ander licht op de huidige politiecultuur. Ten eerste maakt zij duidelijk dat er onder wijkagenten een grote diversiteit bestaat van werkstijlen. Dit is moeilijk te verenigen met de suggestie die soms uitgaat van literatuur over politiecultuur dat deze tamelijk homogeen zou zijn (vgl. Wood, Davis en Rouse, 2004).

In de tweede plaats wordt in de literatuur over politiecultuur vaak een beeld geschetst van een werkvloer binnen de politieorganisatie waar hechte banden tussen collega’s zouden bestaan. Conformisme en soms zelfs enige groepsdwang overheersen dat beeld. Dit beeld heeft echter weinig werkelijkheidswaarde als het gaat over de werksituatie en werkstijl van wijkagenten in Nederland op dit moment. Eerder nemen deze soms een wat geïsoleerde positie in. Maar ook als zij een duidelijke plaats innemen binnen een team hebben ze de ruimte om tot een individuele invulling van hun werk te komen (vgl. Van der Torre, 2007).

Ten derde moet de grote betrokkenheid die wijkagenten vaak hebben, en die in allerlei varianten voorkomt, niet in tegenstelling tot de politiecultuur worden gezien. Net zoals er soms negatieve elementen aan de pluriforme en veranderlijke politiecultuur kunnen worden ontleend, kunnen wijkagenten aan deze cultuur ook overwegingen en normen ontleen voor een grote mate van betrokkenheid in hun werk. Een grote inzet, een morele betrokkenheid, een verantwoordelijkheidsgevoel voor problemen van burgers en een sterk beroepsethos zijn geen zuiver individuele eigenschappen. Verwachtingen en normen over inzet en betrokkenheid en over ‘goed’ politiewerk, ook in de relatie met burgers, worden deels ge(re)produceerd en gedeeld met collega’s – zonder dat daarover op de werkvloer een volledige consensus bestaat. Politiecultuur is daarmee geen overbodig begrip, maar moet wel worden opgevat als een verschijnsel met meerdere, soms tegenstrijdige lagen. Politiemensen (waaronder wijkagenten) op de werkvloer kunnen daaraan hoge eisen en

normen van betrokkenheid en inzet ontlenen, maar soms ook normen en regels die daaraan juist tegengesteld zijn.

### 13.7 Slot: achtergronden van verschillen in werkstijlen

Met welke omstandigheden en factoren hangen verschillen in werkstijlen van wijkagenten samen? Met de opzet van deze studie werd verondersteld dat de werkwijzen van wijkagenten zouden samenhangen met zowel kenmerken van de politieorganisatie als met de sociale omgeving van het wijkwerk. Bij kenmerken van de politieorganisatie werd vooral gedacht aan het beleid van het regionale korps ten aanzien van het gebiedsgebonden politiewerk en de wijze waarop dat organisatorisch ingekaderd was. Verschillen in sociale omgeving werden vooral opgevat als verschillen in de mate van verstedelijking.

Deze studie maakt duidelijk dat er grote verschillen zijn in werkstijl tussen wijkagenten die werken binnen één regio of binnen een vergelijkbare sociale omgeving. Zelfs binnen één basiseenheid of wijkteam doen zich grote verschillen in werkstijl voor tussen wijkagenten.<sup>127</sup>

Dat wil niet zeggen dat de organisatiekenmerken geen invloed hebben op de werkstijlen van wijkagenten. Er zijn vele elementen uit het regionaal beleid of organisatie die wel van invloed zijn, zoals de hoeveelheid tijd die voor de functie van wijkagent is vrijgemaakt. Indien wijkagenten slechts twee dagen per week aan hun gebiedsgebonden werk kunnen besteden, zoals in één van de onderzochte regio's het geval is, heeft dat invloed op de werkwijze van de betrokken wijkagenten. Ook de invoering van wijkteams in een andere regio heeft bijvoorbeeld een dergelijke invloed. Het brengt met zich mee dat wijkagenten in de betreffende regio veel minder geïsoleerd opereren en beter collega's kunnen inzetten bij de aanpak van problemen in hun wijk. Andere factoren die van invloed zijn op de werkstijlen van de wijkagenten en die samenhangen met beleid of organisatie van het korps, zijn onder meer de omvang van de werkgebieden – hoe meer inwoners, hoe groter de afstand tot hen en des te moeilijker een communicatieve oriëntatie is te verwezenlijken –

---

127 Bron: gesprekken met wijkagenten en eigen waarneming tijdens de observatieperiodes, waarbij tussendoor vaak ook korte gesprekjes plaatsvonden met collega-wijkagenten.

en de mate waarin wijkagenten regelmatig worden ‘weggezogen’ in het werk van de Noodhulp of Surveillancedienst. Ook de mate waarin wijkagenten met extra taken en productietargets worden belast, heeft invloed op de werkstijl. In één van de regio’s bestaat een sterke politisering van het veiligheidsbeleid. Dit leidt ertoe dat wijkagenten veel nieuwe taken erbij hebben gekregen. Zij worden onder meer beoordeeld op de mate waarin zij de bijbehorende productie weten te realiseren. Ook dit heeft invloed op hun werkstijl.

Een overeenkomstige analyse kan worden gemaakt van de invloed van de sociale omgeving op de praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk. Het maakt een groot verschil of een wijkagent werkt in een grootstedelijke wijk of in een dorp op het platteland. De aard en omvang van de problemen en daarmee de werkdruk, de sociale cohesie, de mate van anonimiteit, het gezag en de persoonlijke bekendheid van de wijkagent, verschillen tussen dorp en grootstedelijke probleemwijk (vgl. Robinson, 2003).

Het is in dit onderzoek moeilijk te wegen welke categorie van omstandigheden (korpskenmerken of sociale omgeving) de meeste invloed heeft op de werkstijlen van wijkagenten. Wat wel opvalt, is dat de verschillen in werkstijl binnen een korps soms groot zijn, maar dat tussen de korpsen ook grote overeenkomsten in werkstijl van wijkagenten bestaan bij een overeenkomstige sociale omgeving (dorp of grootstedelijke wijk met veel problemen). Dit lijkt erop te duiden dat voor de werkstijlen van de wijkagenten de sociale omgeving uiteindelijk belangrijker is dan het beleid of de organisatorische vormgeving van het gebiedsgebonden politiewerk.

Zowel voor het beleid ten aanzien van het gebiedsgebonden politiewerk, de wijze waarop dat is georganiseerd, als de sociale omgeving geldt, dat zij wel invloed hebben, maar dat zij slechts functioneren als randvoorwaarden. Wijkagenten kunnen op verschillende wijzen met deze omstandigheden omgaan en de randvoorwaarden op uiteenlopende manieren invullen. Hoe zij dat doen, verschilt al naar gelang hun opvattingen en oriëntaties, hun ervaringen en de reacties die deze oproepen. Deze zijn niet slechts een individueel bezit, maar kunnen deels worden ontleend aan de cultuur binnen het team of de organisatie. De ruimte bestaat echter om ook daarvan af te wijken en tot een eigen invulling te komen. Daarmee komen wij weer terug op het belang van de thematiek waarmee dit hoofdstuk begon: de autonomie van wijkagenten in hun dagelijks werk.

## Slotbeschouwing

Het gebiedsgebonden politiewerk maakt in Nederland, evenals in vele andere ontwikkelde landen, in veel opzichten een tegenstrijdige ontwikkeling door. Enerzijds hebben de uitgangspunten van het gebiedsgebonden politiewerk zich in snel tempo verspreid en zijn ze binnen en buiten de politie algemeen geaccepteerd. In die zin heeft dit concept zich in een periode van ongeveer 25 jaar duidelijk een plaats verworven. Sommigen spreken dan ook van een ‘stille revolutie’ binnen de politie en zelfs van een ‘nieuw politieparadigma’ (Oliver en Bargis, 1998; Rohe, 1999; Mastrofski, 2006).

Tegelijk is de afgelopen jaren uit verschillende hoeken en op grond van uiteenlopende overwegingen kritiek gekomen op het gebiedsgebonden politiewerk. Onder invloed van de ‘kern-takendiscussie’ is de vraag naar voren gekomen in hoeverre werkzaamheden van wijkagenten voldoende passen binnen (wat wordt gezien als) het ‘eigenlijke werk’ van de politie (Van der Vijver, Meershoek en Slobbe, 2001; Van der Torre et al., 2007; Van der Torre en Van Harmelen, 2007). De geleidelijke verharding in het maatschappelijk en politiek klimaat en de grotere nadruk onder invloed van het bedrijfsmatig denken op effectiviteit en efficiëntie in het politieoptreden (Terpstra en Trommel, 2006), hebben er eveneens toe bijgedragen dat het gebiedsgebonden politiewerk onder druk is komen te staan.

Vergelijkbare ontwikkelingen hebben zich soms ook elders voorgedaan. Een voor Nederland mogelijk relevant voorbeeld zijn ontwikkelingen in de Noord-Europese landen. Volgens Holmberg (2004) zou daar na een periode van relatief succes het tijdperk van *proximity policing* (op hoofdpunten vergelijkbaar met het Nederlandse gebiedsgebonden politiewerk) grotendeels ten einde zijn. Ook vanuit wetenschappelijke hoek zijn de laatste jaren, zowel in Nederland als daarbuiten, kritische kanttekeningen geplaatst bij het gebiedsgebonden politiewerk. Deze hebben betrekking op zowel de praktische uitvoering van het gebiedsgebonden werken als de effecten die daarmee bereikt zouden worden (vgl. Greene, 1998; Klockars, 1988; Holmberg, 2002; Skogan en Frydell, 2004; Weisburd en Eck, 2004).<sup>128</sup>

Ondanks deze in de afgelopen jaren geleidelijk gegroeide kritiek blijft het gebiedsgebonden werk in Nederland een centraal onderdeel van het politiebeleid en van de heersende visies op politiewerk. Zo wordt in *Politie in Ontwikkeling*, het in 2005 onder verantwoordelijkheid van de Raad voor Hoofddcommissarissen verschenen 'visiedocument' op de politie, het belang van het gebiedsgebonden politiewerk opnieuw benadrukt. Tegelijk wordt daar gewezen op de noodzaak van een 'herijking' van dit concept. Volgens deze visie blijft maatschappelijke integratie van de politie essentieel. Het uitgangspunt van 'kennen-en-gekend-worden' mag echter, aldus dit document, niet gepaard gaan met 'vrijblijvendheid'. Gepleit wordt voor een kleinschalige aanpak, met als centrale kenmerken nabijheid, beschikbaarheid, aanwezigheid, bereikbaarheid en (persoonlijke) bekendheid van de politie. Een actieve betrokkenheid van maatschappelijke actoren en zelfredzaamheid van burgers moeten zichtbaar door de politie worden gesteund. Voor handhaving van de openbare orde en veiligheid en het reduceren van onveiligheid blijft volgens deze opvatting de lokale leefomgeving, in de vorm van buurt en wijk, een centraal uitgangspunt. Juist hier zou de noodzaak gelden van een grote professionaliteit, waarbij wijkagenten de ruimte moeten hebben te kiezen uit verschillende handelingsalternatieven, variërend van 'streng handhavend' tot 'de politie als beste vriend' (Projectgroep Visie op de Politiefunctie, 2005: 70-71 en 87-89).

Een verdere uitwerking van deze gedachte vindt plaats in het *Referentiekader Gebiedsgebonden politie*, dat een jaar later (2006) verscheen. Daarin wordt benadrukt dat een 'fijnmazig georganiseerde politie' een centraal uitgangspunt moet blijven. Daarbij moet worden gestreefd naar inbedding in de lokale gemeenschap. Het gebiedsgebonden team wordt door de politie beschouwd als 'de kern van de organisatie'. Ook hier gaat het om het betrekken van burgers, bedrijven en institutionele partners bij de aanpak van onveiligheid. Juist door de maatschappelijke inbedding kan de politie informatie opbouwen en hoeft zij niet verrast te worden door 'ontwikkelingen in de wijk of het ontstaan van probleemgroepen'. Ook hier klinkt de roep om 'een eigen professionele verantwoordelijkheid', waarbij nadrukkelijk de kerntaken van de politie (opsporen, handhaving en noodhulp) het kader van het gebiedswerk zouden moeten vormen (Politieacademie, 2006: 16-17 en 24-25).

---

128 Zie uitgebreider hoofdstuk 1.



Een nog duidelijker indicatie van de steun voor het gebiedsgebonden werken binnen de politie en de hoge verwachtingen die daarover bestaan, is het voornemen van de Nederlandse regering om in de periode tot eind 2011 het aantal wijkagenten met 500 fte te laten toenemen in wijken en buurten met veel overlastproblemen. Verwacht wordt dat juist wijkagenten in staat zullen zijn veel van dergelijke problemen te voorkomen of in een vroeg stadium aan te pakken, mede dankzij hun kennis van de situatie in de wijk en hun contacten met bewoners.<sup>129</sup>

In november 2007 werd dit voornemen van de Nederlandse regering verder uitgewerkt met het project 'Veiligheid begint bij Voorkomen'. In een brief aan de Tweede Kamer wordt de uitbreiding van het aantal wijkagenten als noodzakelijke stap gepresenteerd in het bevorderen van de veiligheid van de wijk en in de versterking van gevoelens van veiligheid en vertrouwdheid van burgers in hun wijk. 'Juist de wijkagent heeft een goede informatiepositie, draagt actief bij aan de sociale samenhang en aan de integrale aanpak van de lokale problematiek rond overlast en verloedering. Met hun kennis van de wijk en zijn bewoners kunnen zij veel narigheid voorkomen of in een vroeg stadium indammen', aldus de regering.<sup>130</sup>

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de betekenis van de uitkomsten van dit onderzoek voor de verdere ontwikkeling van het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland. In hoeverre strookt de praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk met de verwachtingen die daarover bestaan in recente beleidsdocumenten of 'visies' op het politiewerk? Welke elementen verdienen, afgaande op de uitkomsten van deze studie, de komende jaren aandacht om het gebiedsgebonden politiewerk in de praktijk meer tot zijn recht te laten komen?

In dit hoofdstuk wordt eerst op een rij gezet wat volgens dit onderzoek in de praktijk terechtkomt van de realisatie van de ambities met betrekking tot het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland (§14.1). Vervolgens wordt nagegaan welke factoren en omstandigheden ertoe bijdragen dat er soms een aanzienlijk verschil bestaat tussen het gebiedsgebonden politiewerk op papier en in de praktijk (§14.2). Daarna komt de diversiteit in de uitvoering van het

---

129 Beleidsprogramma 2007-2011: 67.

130 Ministerie van Justitie, *Veiligheid begint bij Voorkomen*, Tweede Kamer, 2007-2008 (brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 6 november 2007, kenmerk 5513871/VbbV).

werk van wijkagenten opnieuw aan de orde (§14.3). Een centraal element in dit hoofdstuk wordt gevormd door de beschrijving van enkele strategieën of maatregelen die belangrijk zijn voor de verdere ontwikkeling van het gebiedsgebonden politiewerk. Het gaat hier onder meer om de ontwikkeling van een lokaal geformuleerd kader voor het gebiedswerk, professionalisering van dit werk, organisatorische inbedding, sturing, en bevordering van de betrokkenheid van burgers (§14.4). Een korte vooruitblik op nieuwe vragen en aandachtspunten rond het gebiedsgebonden politiewerk sluit deze beschouwing af (§14.5).

## 14.1 Gebiedsgebonden politiewerk: ambities en praktijk

Dit onderzoek laat zien dat het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland niet alleen qua organisatorische aspecten een grote diversiteit kent, maar dat ook de wijze waarop dat werk wordt uitgevoerd een grote veelvormigheid en veelkleurigheid kent. Deze diversiteit heeft ook betrekking op kernonderdelen van het gebiedsgebonden werk bij de politie. In de voorgaande hoofdstukken zijn daar vele voorbeelden van gegeven. Zo blijken wijkagenten heel verschillende invullingen aan hun werk te geven, onder andere met betrekking tot hun relaties met burgers, de problemen in wijk of buurt waarop zij zich richten, de mate waarin zij een communicatieve of instrumentele werkopvatting hanteren, hun afstand tot hun wijk of buurt, de mate waarin zij in hun werk aandacht besteden aan handhaving (en daarbij gebruikmaken van repressieve middelen), de wijze waarop zij samenwerken met externe partners, de nadruk die zij leggen op een eerste- of tweedelijnsfunctie, of ze hun werk tamelijk geïsoleerd verrichten of juist als onderdeel van een wijkteam en de hoeveelheid tijd die zij op straat of in hun wijk doorbrengen. Deze verschillen in de uitvoering van onderdelen van het gebiedsgebonden politiewerk, zo blijkt uit deze studie, maakt dat kan worden gesproken van verschillende werkstijlen die wijkagenten in hun dagelijks werk hanteren.

Deze grote diversiteit in de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk betekent ook dat beantwoording van de vraag in hoeverre dit werk aan de achterliggende verwachtingen of bedoelingen voldoet moeilijk op eenduidige wijze is te beantwoorden. Toch zal hier geprobeerd worden op basis van dit onderzoek deze vraag op hoofdlijnen te beantwoorden.

In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen vijf centrale elementen binnen het gebiedsgebonden politiewerk. Ook in de in de vorige paragraaf

genoemde recente Nederlandse beleidsdocumenten, zoals het *Referentiekader Gebiedsgebonden politie* of *Politie in Ontwikkeling*, keren deze elementen terug. In deze paragraaf wordt nagegaan wat in de praktijk van deze elementen terechtkomt. Daarmee wordt tevens een deel van de resultaten van dit onderzoek op een rij gezet. Het is daarbij echter belangrijk de geconstateerde diversiteit van het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland niet uit het oog te verliezen.

### *Op korte afstand van buurt en samenleving*

Belangrijk uitgangspunt in het gebiedsgebonden politiewerk is dat de politie voor burgers aanwezig, nabij, bereikbaar, beschikbaar en persoonlijk bekend moet zijn, zoals het in *Politie in Ontwikkeling* wordt genoemd (Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005: 70). Dit onderzoek laat zien – en dat in tegenstelling tot eerder onderzoek op dit terrein<sup>131</sup> – dat de hoeveelheid tijd die wijkagenten in de wijk en op straat doorbrengen en feitelijk contact hebben met bewoners of ondernemers in hun werkgebied soms tamelijk beperkt is, hoewel er ook op dit punt belangrijke verschillen bestaan. In dergelijke situaties besteden wijkagenten een aanzienlijk deel van hun werktijd aan bureauwerk, administratieve bezigheden en intern overleg. Dat wil overigens niet zeggen, zo laat deze studie ook zien, dat deze tijd altijd als functioneel of als ‘leegloop’ moet worden beschouwd. Juist voor collega’s kunnen wijkagenten een belangrijke informatiebron zijn. Zo ook kunnen zij een eventueel isolement ten opzichte van collega’s tegengaan. Bovendien zijn contacten met partners, met als doel bijvoorbeeld informatie-uitwisseling, deels vanachter het bureau te onderhouden.

‘Kennen-en-gekend-worden’ is, een enkele uitzondering daargelaten, voor wijkagenten een belangrijk uitgangspunt in hun werk, maar de mate waarin zij dat verwezenlijkt zien, loopt sterk uiteen. Verschillende omstandigheden spelen daarbij een rol. Relevant zijn hier onder meer verschillen in sociale setting waarbinnen wijkagenten werken (stad of platteland), de tijd en ruimte die zij voor het gebiedswerk hebben, de omvang van hun werkgebied en hun eigen opvattingen over het werk. Bij dat laatste is onder meer relevant in hoeverre zij een instrumentele opvatting over hun werk hanteren (bijvoorbeeld openstaan voor zomaar een verhaal van een wijkbewoner op straat), zich

---

131 Zie onder meer Nienhuis et al. (2004); Zoomer, Geurts en Van Heel (2000). Zie verder §4.2.

vooral richten op de probleemgevallen in hun buurt of dat zij voor zichzelf ook een taak zien ten opzichte van 'gewone' burgers, bijvoorbeeld door hun aanwezigheid en persoonlijke bekendheid trachten 'vertrouwen' en 'geruststelling' te bewerkstelligen. Daarnaast wordt een zekere afstand tot de wijk en haar bewoners soms ingegeven doordat een te directe betrokkenheid voor wijkagenten dilemma's en spanningen met zich mee kan brengen.

Met het gebiedsgebonden politiewerk wordt verondersteld dat de politie een goede informatiepositie kan opbouwen. Inderdaad blijken wijkagenten soms over zeer uitgebreide en gedetailleerde informatie over hun wijk te beschikken. De wijze waarop zij hun informatie verzamelen is vaak sterk informeel en daarmee ook wat ongestructureerd. Bovendien is de basis van hun informatie soms beperkt en van toeval afhankelijk. Overigens: beoordeling van de kwaliteit van de informatie waarover wijkagenten beschikken, is lastig omdat deze vaak niet zozeer het karakter heeft van feitenkennis, maar van een constructie en interpretatie. Bovendien bestaat deze kennis in belangrijke mate uit een morele ordening, waarbij gevaar en risico belangrijke elementen zijn.

### *Focus op een breed scala van problemen*

Een tweede uitgangspunt van het gebiedsgebonden politiewerk is dat wijkagenten zich in hun werk op een breed scala van problemen in hun wijk moeten richten. Juist op dit punt ligt het gebiedsgebonden politiewerk onder vuur. Bij deze kritiek wordt ervan uitgegaan dat wijkagenten zich in hun werk te veel zouden bezighouden met 'softe' hulpverlening en te weinig zouden handhaven of 'optreden'.

Dit onderzoek laat echter een complexer beeld zien. Wijkagenten houden zich in de praktijk bezig met zeer uiteenlopende problemen in hun wijk. Problemen met overlast, verkeer, openbare orde en (vooral kleine vormen) van criminaliteit vormen bij alle wijkagenten belangrijke aandachtsthema's. De brede probleemoriëntatie van wijkagenten wordt door verschillende omstandigheden bevorderd. In de praktijk komen er vele uiteenlopende soorten problemen op hen af. In vergelijking met andere instanties is de politie vaak (beter) bereikbaar voor burgers. De wijkagent functioneert voor veel problemen als eerste aanspreekpunt en als poortwachter. In de opvatting van veel wijkagenten is het bovendien moeilijk 'nee' te zeggen tegen vragen van burgers. Daarbij komen ook vanuit de eigen organisatie vele vragen op de wijkagent af, om informatie en steun, maar soms ook omdat men niet weet waar een

vraag wel moet worden neergelegd. Bovendien hebben wijkagenten soms een brede probleemoriëntatie omdat zij, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van preventie, zicht willen hebben op de achtergronden van problemen in hun wijk. Omdat zich telkens weer nieuwe problemen aandienen waarvoor wijkagenten geacht worden oog te hebben – zoals recent bij sommige wijkagenten signalen van mogelijke radicalisering – lijkt de diversiteit van problemen waarop het wijkwerk zich richt, verder toe te nemen. In de praktijk zijn de problemen waarop wijkagenten zich in hun werk richten een telkens wisselend compromis tussen uiteenlopende verwachtingen en vragen, van binnen en buiten de eigen organisatie, gefilterd door de praktische mogelijkheden en belemmeringen die het werk met zich meebrengt en de eigen opvattingen en voorkeuren van de individuele wijkagent.

In de huidige situatie beschouwen wijkagenten het als vanzelfsprekend dat handhaving onderdeel is van het gebiedsgebonden politiewerk, ook al loopt de hoeveelheid tijd die zij daaraan besteden wel per wijkagent uiteen. Eveneens in tegenstelling tot het beeld van de wijkagent als ‘softe hulpverlener’ is de constatering dat de hoeveelheid tijd die wijkagenten besteden aan hulp- en dienstverlening beperkt is. Veel van deze hulpverlening is praktisch van karakter, beperkt qua tijdsinvestering, gaat vaak even tussen het andere werk door en is eerder een vorm van ‘wellevendheid’. Veel hulpverlening door wijkagenten staat bovendien in het teken van de aanpak van overlast.

Ook al schiet het beeld van de wijkagent als ‘softe hulpverlener’ tekort, er bestaat wel een zekere onbepaaldheid in de problemen waarop wijkagenten zich in hun werk richten. Dit hangt echter eerder samen met iets anders. De wens (op dat moment vaak nog onbekende) problemen te voorkomen, kan ertoe leiden dat men probeert geen potentiële risico’s te missen. Bovendien is het wijkagenten van tevoren vaak onduidelijk welke omstandigheden belangrijk kunnen zijn. Beide factoren dragen bij aan een onbepaaldheid in de probleemoriëntatie van veel wijkagenten.

### Preventieve benadering

Preventie van overlast, ordeverstoringen en criminaliteit vormt het derde belangrijke uitgangspunt van het gebiedsgebonden politiewerk. In lijn hiermee zien veel wijkagenten preventie als kernonderdeel van hun werk. Toch blijft de inhoudelijke invulling hiervan vaak onduidelijk en beperkt. Slechts in beperkte mate is het streven naar preventie uitgewerkt in concrete en specifieke

maatregelen. Voor een deel van de wijkagenten geldt dat zij niet goed weten hoe zij aan het streven naar preventie vorm zouden moeten geven. Zij stuiten daarbij vaak op de grenzen van hun kennis en deskundigheid of op de soms moeizame samenwerking met externe partners. Wijkagenten gebruiken uiteenlopende strategieën om preventief te werken, onder meer via persoonlijke contacten met burgers (waarbij zij hopen via een persoonlijke relatie preventieve invloed uit te kunnen oefenen), via het opbouwen van informatie, via samenwerking met partners of door middel van handhaving.

Een klein deel van de wijkagenten ziet preventie niet als zijn taak. Deze opvatting hangt samen met een visie waarin repressie en handhaving als eigenlijke taken van de politie worden beschouwd. Preventie wordt daarbij in een tegenstelling geplaatst tegenover repressie. Eenzelfde tegenstelling ligt soms ten grondslag aan de tegenovergestelde visie dat wijkagenten zich niet moeten bezighouden met handhaving en repressie. Deze laatste visie komt onder wijkagenten nauwelijks meer voor. Wijkagenten anno nu zijn in de regel van oordeel dat handhaving en repressie onderdeel zijn van het gebiedsgebonden politiewerk. Toch bestaan er in de praktijk grote verschillen tussen wijkagenten in de mate waarin zij dit feitelijk doen. Sommigen vinden dat repressie, zoals het uitschrijven van bonnen, in de praktijk niet goed past bij de door hen gehanteerde werkwijze. Soms ook zijn zij van mening dat wijkagenten zich in hun werk op andere taken en activiteiten moeten richten. Deze verschillen in werkwijze hangen, naast persoonsgebonden verschillen in visie op het werk van wijkagenten, ook samen met verschillen in werkopvattingen binnen een team en met de sociale setting waarbinnen de wijkagent werkt – onder meer met betrekking tot de omvang en ernst van de (veiligheids-)problemen die zich daar voordoen.

### *Samenwerking met andere partijen*

Ten vierde wordt er in het gebiedsgebonden politiewerk vanuit gegaan dat de politie op het niveau van buurt of wijk samenwerkt met andere partijen en instanties, zoals gemeente, woningbouwcoöperatie, welzijnsinstelling of organisatie voor jeugdwerk of (jeugd)hulpverlening. In de praktijk nemen wijkagenten vaak deel aan netwerken en samenwerkingsverbanden rond de aanpak van uiteenlopende problemen in hun werkgebied. In veel gevallen heeft het initiatief tot het ontstaan van het lokaal veiligheidsnetwerk bij een wijkagent gelegen.

Toch blijkt in de praktijk de betrokkenheid van wijkagenten bij dergelijke samenwerkingsverbanden sterk te verschillen. Dit hangt onder meer samen met de mate waarin wijkagenten zijn gericht op het onderhouden van contacten met burgers en op een zichtbare aanwezigheid in de wijk, of met de mate waarin zij hun werk vooral opvatten als tweedelijnsfunctie (waarin relaties met externe instanties centraal staan). Ook kan de betrokkenheid verschillen naar de aard van het netwerk. Indien een netwerk vooral is gericht op hulpverlening, is de betrokkenheid van een wijkagent vaak minder.

Voor wijkagenten kan deelname aan een lokaal of wijkgebonden veiligheidsnetwerk meerdere functies vervullen. Het gaat daarbij onder meer om het verkrijgen en verspreiden van informatie, het inschakelen van hulpverlenende instanties voor problemen bij bewoners in de wijk en het komen tot een integrale, meer effectieve aanpak van problemen van leefbaarheid, overlast en criminaliteit in hun werkgebied.

Samenwerking met andere partijen verloopt niet altijd zonder problemen of spanningen. Uitvoering in samenwerking verloopt vaak wat stroperig. Bovendien kunnen verschillen in visie en belangen een rol spelen. Niet altijd zien alle partijen het belang van een gezamenlijke aanpak. Deze factoren, eventueel in combinatie, kunnen ertoe bijdragen dat de samenwerking soms enigszins vrijblijvend is.

De afgelopen jaren is de samenwerking van wijkagenten met andere partijen meer in het teken komen te staan van een streven door de politie (kern)taken af te stoten en andere partijen te bewegen deze taken over te nemen. Dit 'wegzetten' kan een bron zijn van spanningen en leiden tot onvrede bij partners over de bijdrage die de politie (wijkagent) levert in de samenwerking. Ondanks het streven andere partijen (vooral de gemeente) de regie te geven in de aanpak van de lokale onveiligheid, blijkt deze regie in de praktijk toch vaak (soms opnieuw) bij de politie te komen. De bijdrage van wijkagenten aan het opzetten, coördineren en regisseren van samenwerking rond de aanpak van onveiligheid is dan ook groot, ondanks de nadruk op kerntaken en de gedachte dat de politie de regie in de lokale veiligheidszorg aan gemeenten zou moeten laten.

### Betrokkenheid van burgers

Een belangrijk onderdeel van het gebiedsgebonden politiewerk heeft betrekking op burgerbetrokkenheid. Er wordt vanuit gegaan dat zonder directe be-

trokkenheid van burgers politiewerk op buurt- of wijkniveau niet adequaat valt uit te voeren.

Dit onderzoek maakt echter duidelijk dat het draagvlak onder wijkagenten voor burgerbetrokkenheid beperkt is. De meeste wijkagenten zien voor zichzelf geen taak in de bevordering ervan. Dat hangt deels samen met de soms vrij grote afstand tussen wijkagenten en wijkbewoners. Ook de verschuiving van hun werk naar een tweedelijnsfunctie, die een deel van de wijkagenten constateert, lijkt hierbij een rol te spelen.

Betrokkenheid van burgers wordt door wijkagenten in de praktijk vooral gezien als manier om aan informatie te komen. De neiging bestaat soms burgerbetrokkenheid hier grotendeels toe te beperken.

Verder gaat burgerbetrokkenheid bij zelfredzaamheid. Dit concept leeft slechts bij weinig wijkagenten. Een deel van de wijkagenten kent het concept niet. Voor anderen geldt dat het stimuleren van zelfredzaamheid niet past in hun visie op gebiedsgebonden politiewerk, waarin bijvoorbeeld handhaving centraal dient te staan. Andere wijkagenten die negatief of aarzelend staan tegenover zelfredzaamheid menen, soms op grond van eigen ervaringen, dat het vaak moeilijk is burgers tot zelfredzaam gedrag te brengen. Bovendien zouden veel burgers de aanpak van onveiligheid niet als hun taak zien, maar als die van de politie. Daarnaast zouden in hun ogen gemakkelijk ongewenste effecten kunnen optreden als burgers actief een rol spelen in de aanpak van veiligheidsproblemen.

Een derde variant van burgerbetrokkenheid is die waarbij burgers 'meepraten' over de aard van de problemen in hun wijk, de gewenste aanpak daarvan en eventuele prioriteiten die daarbij gesteld moeten worden. Wijkagenten zijn in de regel terughoudend ten aanzien van deze vorm van burgerbetrokkenheid. Zij oordelen vaak vrij negatief over burgers die hierbij actief zijn en ervaren bijeenkomsten met burgers dan als vervelend of als weinig zinvol. Deze vorm van burgerbetrokkenheid brengt voor wijkagenten uiteenlopende spanningen en dilemma's met zich mee. Zij zijn bang dat zij hiermee verwachtingen zullen wekken bij burgers die niet kunnen worden waargemaakt of dat dit extra werk voor henzelf of hun collega's met zich meebrengt. Ook hebben zij soms het gevoel dat zij tijdens bijeenkomsten met groepen bewoners en winkeliers dienen als 'kop van jut' voor allerlei ongenoemens en algemene onvrede. Het vergt van wijkagenten vaak veel vaardigheden om antwoorden te vinden op deze spanningen en burgers daarbij in hun waarde te laten.



Het voorgaande kan als volgt worden samengevat. De wijze waarop wijkagenten in Nederland het gebiedsgebonden politiewerk uitvoeren, kent een grote mate van diversiteit. Deze veelvormigheid treedt op bij vele onderdelen van het gebiedswerk. Met voorbijgaan aan deze grote diversiteit kan worden geconcludeerd, dat de wijze waarop wijkagenten in Nederland het gebiedsgebonden politiewerk op dit moment uitvoeren slechts in beperkte mate voldoet aan de elementen en voorwaarden die aan dit concept zijn te onderscheiden. Lang niet altijd worden de verwachtingen over hoe gebiedsgebonden politiewerk eruit zou moeten zien ook verwezenlijkt. Dit beeld wordt nog versterkt als wordt nagegaan in hoeverre het werk van wijkagenten voldoet aan enkele politiemodellen die nauw verwant zijn met het gebiedsgebonden politiewerk. In dit onderzoek is dat voor drie modellen nagegaan, namelijk probleemgericht politiewerk, *disorder policing* en *reassurance policing*. De afstand tussen deze modellen en de praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk is groot. Bijvoorbeeld: van gerichte analyses van achterliggende problemen, een centraal onderdeel van een probleemgerichte benadering, is in de praktijk van het gebiedsgebonden werk nauwelijks sprake. Instrumenten die in dat kader zijn ontwikkeld, worden in de praktijk vaak genegeerd of op tamelijk ritualistische wijze uitgevoerd. Slechts bij uitzondering wordt min of meer volgens de systematiek van één van deze modellen gewerkt. De vraag komt daarmee op in hoeverre de eisen die worden gesteld in bijvoorbeeld het probleemgerichte politiewerk in veel gevallen niet te hoog gegrepen zijn voor de praktijk van het Nederlandse gebiedsgebonden politiewerk. Het feit dat deze modellen nauwelijks in het werk van wijkagenten zijn terug te vinden, duidt op een sterk praktijkgerichte invulling van dat werk en vermoedelijk ook op beperkingen in de professionele ontwikkeling van het gebiedsgebonden politiewerk.

Overigens, de hier beschreven discrepantie tussen het gebiedsgebonden politiewerk op papier en de wijze waarop wijkagenten dat in de praktijk uitvoeren, moet niet worden toegeschreven aan een gebrek aan betrokkenheid. Integendeel zelfs, want dit onderzoek maakt duidelijk dat de betrokkenheid van wijkagenten bij de problemen van hun wijk en haar bewoners in de regel groot is. Eerder lijkt het erop dat wijkagenten in veel gevallen proberen een gebrek aan middelen, deskundigheid of steun vanuit de organisatie te compenseren door een grote betrokkenheid en inzet. Deze betrokkenheid kan op uiteenlopende wijzen tot uiting komen, zoals in een streven tot een geringe afstand ten opzichte van bewoners van de wijk, een grote inzet, een sterk beroepsethos (waarvan een belangrijke uitstraling kan uitgaan) en een morele betrokkenheid

bij de problemen van wijk en burgers. Deze betrokkenheid van wijkagenten is een centraal element in de praktijk van hun werk, ook al voldoet dit werk in de praktijk niet altijd aan de hoge eisen die daaraan vaak worden gesteld.

## 14.2 Factoren en omstandigheden

De vaak optredende kloof tussen het gebiedsgebonden politiewerk op papier en de wijze waarop wijkagenten in de praktijk hun werk doen, hangt samen met uiteenlopende factoren en omstandigheden. In de voorgaande hoofdstukken zijn daarvan al vele aan de orde geweest. Hier beperkt de aandacht zich tot vijf van deze factoren. Niet alleen zijn deze belangrijk voor de verklaring van deze kloof, maar bovendien zijn ze met het oog op de verdere ontwikkeling van het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland bovendien van grote betekenis.

### *Diffuus beroepsbeeld wijkagenten*

Eerder is geconstateerd dat het gebiedsgebonden politiewerk vaak een tamelijk vaag concept is, dat op verschillende wijzen kan worden ingevuld (vgl. Oliver en Bartgis, 1998; Holmberg, 2002; Brogden en Nijhar, 2005). Het laat zich bovendien moeilijk van andere politiemodellen onderscheiden (Ponsaers, 2001). Zelfs Skogan, één van de meest vooraanstaande auteurs op dit terrein, blijft in de door hem gehanteerde omschrijving op hoofdpunten enigszins vaag. Hij ziet het gebiedsgebonden politiewerk uiteindelijk vooral als een brede organisatorische strategie van de politie, gericht op verandering van besluitvorming en het tot stand brengen van een nieuwe cultuur (Skogan en Hartnett, 1997).

Samenhangend met deze conceptuele onduidelijkheid, soms ook verwarring, is dat de functie van wijkagent tamelijk diffuus is. Deels hangt dat samen met het feit dat aan wijkagenten zeer uiteenlopende, soms ook onderling tegenstrijdige eisen worden gesteld. Zo moeten zij voor burgers nabij, zichtbaar en aanspreekbaar zijn, maar tegelijk ook op voldoende afstand blijven. Wijkagenten moeten vertrouwen winnen van burgers, maar ook handhavend optreden. Zij moeten tegemoetkomen aan vragen en behoeften van bewoners, samenwerken met partners, maar zich ook concentreren op de kerntaken van de politie. Van wijkagenten wordt zowel een eerste- als tweedelijnsfunctie ver-

wacht. Zij moeten reageren op acute vragen en problemen, maar zich niet laten leiden door de Waan van de Dag en tegelijk 'achterliggende problemen' oplossen. Zij moeten een communicatieve relatie hebben met 'gewone' burgers, openstaan voor hun verhalen, hen geruststellen en hun vertrouwen winnen, maar anderzijds een zo gericht en effectief mogelijke aanpak van criminaliteit en overlast ontwikkelen en, als de situatie daarom vraagt, ook 'optreden'.

Het resulterende diffuse beroepsbeeld speelt niet alleen buiten de politie, maar soms ook onder wijkagenten zelf, bij hun leidinggevendenden, bestuurders of gezagsdragers. Dit diffuse beroepsbeeld maakt het soms mogelijk activiteiten aan wijkagenten toe te schuiven, die eigenlijk niet in het gebiedsgebonden politiewerk thuishoren. Tegelijk maakt het diffuse beroepsbeeld wijkagenten kwetsbaar. De hoge, soms ook tegenstrijdige eisen die aan hen worden gesteld, brengen het risico met zich mee dat zij aan al die eisen nooit tegelijk kunnen voldoen. Bovendien zijn er altijd wel weer nieuwe en nog hogere eisen te stellen.

Het diffuse beroepsbeeld brengt voor wijkagenten de noodzaak met zich mee een eigen invulling te geven aan het gebiedsgebonden politiewerk. Enerzijds ontstaat daardoor de mogelijkheid het werk af te stemmen op specifieke omstandigheden van hun wijk en hun betrokkenheid te tonen bij de problemen die daar spelen. Anderzijds wordt de invulling daardoor sterk persoonsafhankelijk. Zo wordt vermoedelijk het diffuse beeld van de wijkagent nog versterkt.

### Onbepaaldheid van het gebiedsgebonden politiewerk

Naast het diffuse beroepsbeeld van wijkagenten is er een tweede, enigszins verwante factor die ertoe bijdraagt dat de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk slechts in beperkte mate tegemoetkomt aan de centrale elementen die daaraan vaak worden onderscheiden. Het gaat hier om de onbepaaldheid die dit werk kenmerkt. In de voorgaande hoofdstukken zijn daar voorbeelden van gegeven. Verschillende factoren spelen hierbij een rol. Het werk van wijkagenten heeft een sterk frontlijnkarakter. Daarbij wordt van wijkagenten verwacht dat zij openstaan voor de specifieke vragen en behoeften die er in hun buurt en onder burgers leven, en voor de problemen die zich daar voordoen. Dat betekent tegelijk dat nooit helemaal zeker is waarop de wijkagent zich zal richten in zijn werk.

Dit wordt versterkt doordat van wijkagenten ook verwacht wordt, dat zij zich richten op een breed scala van problemen – ook al staat deze brede pro-

bleemoriëntatie de laatste jaren enigszins onder druk. Daarnaast wordt het onbepaalde karakter van het gebiedsgebonden politiewerk versterkt door het preventieve karakter en de noodzaak voor wijkagenten op een breed terrein informatie te verzamelen en potentiële risico's en bedreigingen vroegtijdig te signaleren. Ook de vrees potentiële risico's te missen of te onderschatten, draagt bij tot een brede oriëntatie en tot een zekere onbepaaldheid in hun werk.

Evenals het diffuse karakter van de functie maakt ook dit onbepaalde karakter dat wijkagenten in belangrijke mate zelf tot een invulling van hun werk moeten zien te komen. Voor een groot deel moeten zij zelf zien daaraan een richting en structuur te geven.

### Organisatorische inbedding en sturing

De discrepantie tussen de kernelementen van het gebiedsgebonden politiewerk op papier en de praktische uitvoering daarvan hangt in veel gevallen onder meer samen met de wijze waarop dat werk wordt gestuurd en gesteund vanuit de eigen organisatie en met de organisatorische inbedding van dat werk. Sommige regionale korpsen hebben ervoor gekozen het gebiedsgebonden politiewerk te laten uitvoeren door politiemensen die slechts voor 40 tot 50 procent van hun tijd zijn vrijgemaakt voor het gebiedswerk. Bovendien krijgen wijkagenten er in deze, maar ook andere korpsen, vaak (soms slui-penderwijs) uiteenlopende andere taken bij. Vanwege hun dringende karakter moeten die vaak voorgaan, waardoor de gebiedstaken gemakkelijk in de knel komen. In sommige gevallen bestaat daardoor de hoeveelheid tijd die een wijkagent heeft voor de uitvoering van gebiedsgebonden taken uit slechts één dag per week. Ook de omvang van de werkgebieden maakt het soms moeilijk de ambities van het gebiedsgebonden politiewerk waar te maken. Terwijl in sommige regio's werkgebieden van wijkagenten van tussen de 2500 en 6000 inwoners gebruikelijk zijn, kan die omvang in andere regio's oplopen tot meer dan 15.000.

Onder dergelijke omstandigheden kan van wijkagenten nauwelijks worden verwacht dat zij bijvoorbeeld een uitgangspunt als 'kennen-en-gekend-wor-den' kunnen waarmaken. Eerder ligt dan een afstandelijke en weinig communicatieve invulling van hun werk voor de hand. Hier ligt mede een verklaring waarom een deel van de wijkagenten besluit het werk in te vullen als vooral een tweedelijnsfunctie, daarbij veel tijd besteedt achter bureau en computer en op vrij grote afstand opereert van wijk en bewoners.

Tegelijk is de inhoudelijke sturing van het gebiedsgebonden werk vaak beperkt. Een belangrijk deel van de wijkagenten neemt een tamelijk geïsoleerde positie in binnen de organisatie. Slechts weinigen zijn duidelijk ingebed in een wijkteam. In een overeenkomstige richting wijst de constatering dat wijkagenten soms het gevoel hebben onvoldoende steun te krijgen van hun leiding. Het gevolg kan zijn dat deze wijkagenten het gevoel hebben dat hun werk te weinig waardering ontvangt binnen de organisatie, van collega's én van leidinggevenden. Dat zit niet zozeer in de materiële beloning (hoewel die soms een rol speelt), maar vooral in de status die hun werk heeft en in de steun die zij in hun dagelijks werk ervaren. Een geïsoleerde positie en een gebrek aan steun vanuit de leiding maken het wijkagenten moeilijk de verwachting van een interne regie voor hun werkgebied naar collega's en andere onderdelen van hun organisatie waar te maken.

Voor zover sprake is van sturing van het gebiedsgebonden werk, heeft deze vaak een algemeen, afstandelijk en/of onpersoonlijk karakter of sluit ze onvoldoende aan bij het specifieke karakter van dit werk. Dat geldt bijvoorbeeld voor veelvoorkomende vormen van prestatiesturing, die bij een deel van de wijkagenten om die redenen op weerstanden stuiten. Een dergelijke prestatiesturing kan perverse effecten hebben op de uitvoering van het werk. Dit onderzoek biedt dan ook een negatiever beeld van sturing op meetbare prestaties dan dat eerder uit de evaluaties van de prestatiecontracten tussen de ministeries en de politiekorpsen naar voren kwam (vgl. Jochoms et al., 2006).

### *Hoge verwachtingen/eisen en beperkingen in capaciteiten*

De discrepantie tussen de uitgangspunten van het gebiedsgebonden politiewerk en de wijze waarop deze in de praktijk vorm krijgen, hangt ook samen met de hoge eisen die gesteld worden aan de capaciteiten, vaardigheden en deskundigheid van wijkagenten. Deze eisen hebben betrekking op zeer verschillende thema's en onderwerpen. Om enkele ervan te noemen: wijkagenten moeten in staat zijn met leden van uiteenlopende bevolkingsgroepen relaties aan te gaan, hun vertrouwen te winnen, aanspreekbaar te zijn, gezag uit te stralen, betrokkenheid te tonen bij problemen van burgers, op te treden indien nodig en daartoe voldoende afstand te houden, samen te werken met vertegenwoordigers van uiteenlopende instanties, burgers te stimuleren tot eigen initiatief, de schakel te vormen tussen straat (wijk) en (lokaal) bestuur, relevante informatie over problemen en risico's in hun wijk te verzamelen, te

interpreteren en eventueel andere partijen daarvan op de hoogte te brengen, mede op grond van die informatie te komen tot een probleemgerichte aanpak en een preventieve werkwijze, en bij de aanpak van problemen in hun wijk gebruik te maken van uiteenlopende strategieën en werkwijzen.

De vele en hoge eisen die zo aan wijkagenten worden gesteld, lijken soms nauwelijks door één persoon te realiseren. Mede dankzij hun grote inzet en betrokkenheid slagen wijkagenten er vaak toch in een groot deel ervan te realiseren of te benaderen. Tegelijk is duidelijk dat op tal van punten de wijkagenten niet aan deze hoge eisen voldoen. Dat hangt deels samen met beperkingen in deskundigheid en vaardigheden. Mede daarom komen bijvoorbeeld preventie, een probleemgerichte werkwijze of systematische informatieverzameling vaak onvoldoende van de grond. Van belang is hierbij de constatering dat wijkagenten in hun werk vaak onvoldoende gesteund worden vanuit hun organisatie.

Deels in samenhang hiermee is dat deze discrepantie mede ontstaat omdat het gebiedsgebonden politiewerk in de praktijk vaak vooral een solistische bezigheid is van individuele wijkagenten. Als wijkagenten duidelijk ingebed zijn in een wijk- of buurtteam en daardoor in hun werk ook gesteund worden – dit onderzoek laat daar voorbeelden van zien –, worden de mogelijkheden groter om in het gebiedsgebonden politiewerk gebruik te maken van de vaardigheden en deskundigheden van collega's/teamleden.

### *De nadruk op kerntaken*

Vanaf eind jaren negentig is in Nederland een discussie gaande over de 'kerntaken' van de politie (Van der Vijver, Meershoek en Slobbe, 2001). Deze discussie heeft voor een belangrijk deel betrekking op het gebiedsgebonden politiewerk (Van der Torre et al., 2007). Juist daar zou sprake zijn van een 'taakvervuiling'. Wijkagenten zouden zich te veel bezig houden met dienstverlening en met het 'doelloos vriendschappelijke relaties onderhouden' met buurtbewoners. Tegelijk zouden zij zich vaak onttrekken aan wat in deze visie wordt gezien als het eigenlijke politiewerk: vooral handhaving en *crime control*.

Met het visiedocument *Politie in Ontwikkeling* heeft de Raad voor Hoofddcommissarissen geprobeerd een eind te maken aan deze vaak nogal vruchteloze en formalistische fixatie op 'kerntaken'. In plaats van activiteiten van de politie te beoordelen op de mate waarin zij passen binnen de 'kerntaken', wordt hier het (overigens nauwelijks uitgewerkte) begrip 'toegevoegde waarde' als

criterium naar voren geschoven. Tegelijk wordt in deze visie nadrukkelijk gesteld dat de politie een 'brede, samenhangende taakuitvoering' nodig heeft om aan haar missie inhoud te geven.

In dit onderzoek blijkt dat het kerntakendebat echter nog steeds invloed uitoefent op de praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland. De roep om kerntaken lijkt daar soms voor nogal wat verwarring te hebben gezorgd. Onder invloed van de nadruk op kerntaken zijn kernonderdelen van het gebiedsgebonden werk onder druk komen te staan. Voorbeelden hiervan zijn preventie, 'kennen-en-gekend-worden', het bewaren van de vrede in de wijk of het bemiddelen tussen bewoners bij ruzies en conflicten. De nadruk op kerntaken heeft er, in combinatie met andere factoren, bovendien toe geleid dat in het gebiedsgebonden politiewerk soms een proces van instrumentalisering is opgetreden. Mede daarom is, zoals in het voorgaande werd beschreven, de afstand tussen wijkagent en wijk/bewoners soms tamelijk groot. Persoonlijke bekendheid en aanspreekbaarheid, het aanhoren van verhalen van burgers en hen geruststellen zijn daar om die reden onder druk komen te staan. Dit geldt in deze gevallen ook voor het stimuleren en ondersteunen van een eigen inbreng en zelfredzaamheid van burgers, individueel en in groepsverband.

Deze verwarring, ook onder wijkagenten zelf, heeft ertoe geleid dat het gebiedsgebonden politiewerk soms in beperktere zin wordt opgevat, bijvoorbeeld met als kern strafrechtelijke handhaving. Een brede oriëntatie op problemen in buurt of wijk wordt dan als ongewenst beschouwd. Samenwerking met externe partners is onder invloed van de nadruk op kerntaken op veel locaties voor een belangrijk deel in het teken komen te staan van het 'wegzetten' van taken. Het is daarbij de vraag in hoeverre politiebelaan of de effectiviteit van een gezamenlijke aanpak centraal staat. Opmerkelijk is dat de verwarring over het gebiedswerk, die op veel plekken is ontstaan onder invloed van de nadruk op kerntaken, soms bijdraagt tot een nieuwe taakvervuiling. Taken worden dan aan wijkagenten toegeschoven die wel veel tijd kunnen vergen, maar weinig te maken hebben met gebiedsgebonden politiewerk, zoals het innen van achterstallige betalingen van bekeuringen.

De kerntakendiscussie heeft nog een ander effect gehad. Zij heeft bijgedragen aan een negatieve beeldvorming over het functioneren van wijkagenten. Politie mensen zouden zich volgens dit beeld vooral bezighouden met ('softie') hulpverlening en handhaving niet als hun werk zien. Dit beeld komt, een enkele uitzondering daargelaten, niet (meer?) overeen met de werkelijkheid van het gebiedswerk. Het is overigens waarschijnlijk dat de kerntakendiscussie

tot verwarring en negatieve effecten kon leiden, omdat een duidelijk beeld van wat gebiedsgebonden politiewerk zou moeten inhouden, zich niet goed genesteld had of niet breed werd gedragen.

### 14.3 Diversiteit in het gebiedsgebonden politiewerk

In de voorgaande hoofdstukken is op diverse plekken gebleken dat het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland een grote verscheidenheid vertoont, naar organisatorische aspecten en vormgeving, maar vooral ook naar de wijze waarop dat werk wordt uitgevoerd. Zelfs in zijn kernonderdelen kent de praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk een grote veelvormigheid en veelkleurigheid. In het voorgaande zijn daar vele voorbeelden van gegeven. Welke factoren dragen bij aan deze diversiteit in de uitvoering van het gebiedswerk?

Drie categorieën van factoren kunnen hier worden onderscheiden. Ten eerste zijn organisatiekenmerken van belang. Het gaat daarbij naast een inhoudelijk korpsbeleid gericht op het gebiedsgebonden werk vooral om de tijd en ruimte die wijkagenten krijgen voor dat werk. Dit blijkt onder meer uit de omvang van de werkgebieden van wijkagenten, de wijze waarop hun functie is ingebed in de rest van de organisatie en de wijze waarop sturing en verantwoording van het werk plaatsvinden.

Daarnaast speelt de sociale omgeving waarin wijkagenten opereren een grote rol. Dat blijkt onder meer als de werkstijlen van wijkagenten werkzaam in de meer problematische wijken in grotere steden worden vergeleken met die van hun collega's in dorpen in plattelandsgebieden. De sociale omgeving draagt bij tot belangrijke verschillen in werkwijzen binnen een korps. Ze zorgt er ook voor, dat er opvallende overeenkomsten in werkwijze bestaan tussen wijkagenten in korpsen met verschillend beleid, maar die werken in een overeenkomstige sociale omgeving. Niet alleen de aard en complexiteit van veiligheidsproblemen spelen hierbij een rol, maar ook sociale cohesie en anonimiteit onder bewoners, hun verwachtingen over (het gezag van) de politie en de mate waarin informele sociale controle (nog) functioneert. De hypothese lijkt daarmee gerechtvaardigd dat de sociale omgeving van grotere invloed is op de werkwijzen van wijkagenten dan de genoemde organisatorische kenmerken.

Zowel organisatorische kenmerken als sociale omgeving functioneren hierbij als (niet meer dan) randvoorwaarden. Vanwege hun grote autonomie



kunnen wijkagenten op uiteenlopende manieren omgaan met deze randvoorwaarden. Zo kunnen zij hun werk op heel verschillende wijzen invullen, zelfs als zij werkzaam zijn binnen één team. De eigen opvattingen van wijkagenten, hun normen en visie op hun werk, spelen daarbij een belangrijke rol.

Hoe moet deze verscheidenheid in de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk worden gewaardeerd? Allereerst is het gegeven de uitgangspunten van het gebiedsgebonden politiewerk onvermijdelijk en wenselijk dat de uitvoering van dit werk is afgestemd op de specifieke omstandigheden van een bepaald gebied en de vragen en behoeften die daar leven. Bovendien gaat het gebiedswerk vaak samen met een grote persoonlijke en morele betrokkenheid van de wijkagent bij diens werk en de problemen van zijn werkgebied. Ook dit brengt met zich mee dat het werk een eigen en persoonlijke invulling krijgt.

Toch roept de geconstateerde verscheidenheid in het gebiedsgebonden politiewerk ook vragen op. Het gaat daarbij nog niet eens zozeer om het feit dat deze diversiteit – onder meer tot uiting komend in een per regio verschillende benaming van wijkagenten – bijdraagt aan de onduidelijke identiteit van dit type politiewerk en -functionaris. Het gaat hier eerder om twee andere elementen. Ten eerste, in hoeverre mogen algemene eisen worden gesteld aan het gebiedsgebonden politiewerk, met andere woorden eisen die op elk locatie voor het gebiedsgebonden politiewerk gelden? Ten tweede, hoe zou moeten worden vastgesteld dat verschillen in uitvoering van het gebiedswerk ‘passen’ binnen de specifieke eisen die een bepaald werkgebied stelt? Op deze thema’s wordt in de volgende paragrafen verder ingegaan.

#### 14.4 Naar een verdere ontwikkeling van gebiedsgebonden politie

Uitgangspunt in de volgende beschouwing is dat in alle gevallen en op alle locaties de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk gericht moet zijn op de vijf genoemde centrale kenmerken. Om deze nog een keer te herhalen: het gaat hier om nabijheid bij burgers, gerichtheid op een breed scala van problemen, een waar mogelijk preventieve benadering in samenwerking met andere partijen en gericht op versterking van burgerbetrokkenheid.

Een tweede uitgangspunt is hier dat verschillen in de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk wenselijk en onvermijdelijk blijven. Het gaat er immers om het werk af te stemmen op de specifieke behoeften, vragen en problemen in het gebied waar het werk zich op richt.

De combinatie van deze twee uitgangspunten houdt in dat op iedere locatie het gebiedsgebonden politiewerk moet voldoen aan de genoemde vijf elementen, maar dat de invulling hiervan per locatie en situatie kan verschillen. De vraag wordt nu hoe, rekeninghoudend met de uitkomsten van dit onderzoek, bevorderd kan worden dat de praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk hier meer aan gaat voldoen. Op basis van deze studie kunnen daarbij vijf elementen worden onderscheiden die van belang zijn om het gebiedsgebonden politiewerk meer in deze richting te stimuleren en te ontwikkelen. Deze elementen hebben betrekking op een (lokale) ontwikkeling van een kader voor het gebiedsgebonden werk, professionalisering, organisatorische inbedding, sturing en betrokkenheid van burgers.

### *Naar een kader voor gebiedsgebonden politiewerk*

Gebiedsgebonden politiewerk, zo is in het voorgaande al meerdere keren geconstateerd, is een tamelijk vaag concept. Deze vaagheid gaat samen met een diffuus beroepsbeeld van wijkagenten en een zekere onbepaaldheid van hun dagelijks werk. Dit onderzoek maakt duidelijk dat het in de huidige situatie in belangrijke mate aan wijkagenten zelf is tot een invulling van dit werk te komen. Gezien de aard van dat werk kan dat vaak ook niet anders. Tegelijk komt de vraag op in hoeverre het wenselijk is deze invulling zo sterk aan hen over te laten en het gebiedswerk zo persoonsafhankelijk te maken.

Om deze reden lijkt het wenselijk de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk in een duidelijker kader te plaatsen. Dit, wat hier genoemd wordt, gebiedsgebonden kader zou op lokaal niveau moeten worden geformuleerd, vaak op het niveau van een wijk. Dit kader hoeft niet uit een grote stapel papier te bestaan. Op hoofdpunten moet in dit kader worden aangegeven op welke wijze invulling wordt gegeven aan de vijf centrale onderdelen van het gebiedsgebonden politiewerk: verkleinen van de afstand tot buurt en burgers, op welke problemen het werk zich vooral moet richten, de wijze van samenwerking met andere partijen (waaronder regie) en de taakverdeling die daarbij geldt, de invulling van preventie (en daarmee de keuze van interventiestrategieën) en de invulling en ondersteuning van burgerbetrokkenheid. Daarmee bevat dit kader ook prioriteiten voor de uitvoering van het gebiedsgebonden werk voor het betreffende gebied.

Dit kader moet niet alleen betrekking hebben op het werk van de wijkagent, maar ook op de bijdrage aan de zorg voor veiligheid voor de betreffen-

de wijk of buurt van andere onderdelen van de politie en van andere partners in de veiligheidszorg. Zo kan het vaak optredende isolement van wijkagenten worden doorbroken, zowel intern als extern. Bovendien kunnen zo andere partijen op hun bijdragen worden aangesproken. Hiermee wordt aangesloten bij een in 2006 door de SMVP gelanceerd voorstel tot een 'bestuurlijke opdracht rond veiligheid'. Met een dergelijk gebiedsgebonden veiligheidskader wordt een gedachte-uitwisseling en -vorming mogelijk over de invulling van het gebiedsgebonden politiewerk. Het maakt mogelijk dat andere partijen (gemeente, andere onderdelen van de politieorganisatie, burgers en hun vertegenwoordigers) worden gestimuleerd mee te denken over de invulling van het gebiedswerk en over hun eigen bijdrage aan de veiligheidszorg in het betreffende gebied.

Een dergelijk kader voor de gebiedsgebonden politie biedt daarnaast een mogelijkheid aan wijkagenten zich te verantwoorden over de invulling die zij geven aan hun werk. In hoeverre voldoet het werk aan de invulling die in het kader is gegeven aan de centrale kenmerken van gebiedsgebonden politiewerk, lettende op de veiligheidsproblemen, vragen en behoeften die bestaan in de betreffende wijk of buurt? Zo ontstaat ook een betere mogelijkheid de specifieke invulling van het gebiedsgebonden politiewerk te beoordelen. Gaat het hier om een invulling van het gebiedswerk die recht doet aan de lokale problemen en vragen zoals verwoord in het lokale kader of de lokale visie? Of is hier sprake van een wijze van uitvoering die losstaat van de kenmerken van wijk of buurt en van de invulling die in het kader is gegeven aan het gebiedsgebonden politiewerk voor dit werkgebied?

De noodzaak tot een kader te komen voor de lokale invulling van het gebiedsgebonden politiewerk is mede ingegeven door het uitgangspunt dat de invulling van de vijf centrale kenmerken van gebiedsgebonden politiewerk per wijk moet verschillen. Een aanpak die goed aansluit bij de ene wijk, kan in een andere omgeving volledig de plank misslaan. Een grootstedelijk gebied met veel problemen van drugspannen, prostitutie, drugshandel, interetnische spanningen, gebrek aan sociale cohesie, ineffectiviteit van informele controle en een overheersende cultuur waarin regelovertreding algemeen geaccepteerd lijkt, vraagt om ander politiewerk dan een dorp op het platteland. In een dergelijke situatie zal de hoeveelheid en ernst van de criminaliteit en overlast relatief beperkt zijn, maar mogelijk wel gemakkelijk tot onrust leiden. Burgers kennen elkaar hier vaak beter. Een wijkagent straalt er vaak nog een persoonlijk gezag uit en kan zich daardoor als persoon laten gelden. Hij kan daar ook veel beter dan in een anonieme stedelijke omgeving aansluiten bij bestaande

patronen van sociale controle, mede omdat burgers zich daar sterker bekommeren om de gevolgen ervan. De invulling die aan het gebiedswerk wordt gegeven, zal per locatie verschillen maar moet in elk geval passen in de in het kader vastgelegde visie op de aard en aanpak van de lokale problemen.

Behalve als oriëntatiepunt voor de sturing en als basis voor verantwoording en beoordeling van het gebiedswerk en de daarbij gehanteerde werkstijl kan een dergelijk kader een aantal andere belangrijke functies vervullen. Zo kan het voorkomen dat taken aan wijkagenten worden toebedeeld die daar (volgens dit kader) niet thuishoren. Dit kan zo een nieuwe vervuiling van activiteiten voorkomen. Ook kan het de wijkagent bescherming bieden tegen bepaalde eisen die aan hem worden gesteld, maar die ten koste gaan van de afgesproken centrale kenmerken van het gebiedsgebonden politiewerk, zoals het opvullen van gaten in de surveillancedienst of het innen van achterstallige boetes. Een kader dat niet alleen 'eigendom' is van de individuele wijkagent, maar ook onderschreven wordt door andere partijen, biedt de mogelijkheid tot een scherper beroepsbeeld van de wijkagent en kan zo het aanzien en de legitimiteit van het gebiedsgebonden werk vergroten.

Het werken vanuit lokaal verankerde visies op het gebiedsgebonden politiewerk is ook een mogelijk antwoord op de druk om het gebiedsgebonden politiewerk te uniformeren en te standaardiseren en bijvoorbeeld af te meten aan de mate waarin het voldoet aan formeel omschreven kerntaken. Het gaat bij deze visie immers om het uitwerken van algemene kenmerken van gebiedsgebonden politiewerk naar specifieke situaties en locaties. Zo kan een prikkel ontstaan om ook in moeilijke omstandigheden de vijfvoudige opdracht van gebiedsgebonden politiewerk serieus te nemen en na te streven. Het werken met dergelijke kaders is daarmee ook een manier om gebiedsgebonden politiewerk minder vrijblijvend te maken.

### Professionalisering

Ten aanzien van het werk van wijkagenten bestaan vaak hoge eisen en verwachtingen. Deze hebben betrekking op een breed terrein. In het algemeen lijkt het van belang deze verwachtingen en eisen kritisch te bezien en vaak enigszins te temperen. Telkens weer worden er nieuwe thema's toegevoegd aan de lijst van problemen, waarbij wijkagenten moeten bijdragen aan de oplossing. Op deze wijze dreigt een overkill aan verwachtingen en taken. Zo kunnen gemakkelijk teleurstellingen ontstaan over het functioneren van ge-

biedsgebonden politiewerk en over de beperkingen die daar nu eenmaal bijhoren.

Daarnaast is versterking van de capaciteiten en hulpbronnen van wijkagenten wenselijk. Voor een belangrijk deel zal die moeten worden gezocht in een verdere professionalisering van wijkagenten. Deels is dat een kwestie van deskundigheidsbevordering en van uitbreiding en versterking van het handlingsrepertoire van wijkagenten. Aandacht moet daarbij worden besteed aan onder meer het systematisch verzamelen en analyseren van informatie over de wijk. Voorkomen moet worden dat daarbij te hanteren instrumenten, zoals een wijkscan, slechts worden ervaren (en verafschuwd) als een noodzakelijk, maar weinig nuttig ritueel. Bovendien moet meer aandacht worden besteed aan de ontwikkeling en toepassing van preventiestrategieën en van werkwijzen die gebruikt kunnen worden in het kader van een probleemgerichte benadering. Uitwisseling van werkwijzen en ervaringen, en het leren van elkaars positieve en negatieve ervaringen – onder meer over de aanpak van buurtproblemen, betrokkenheid van burgers of samenwerking met partners – kan eveneens een stimulans betekenen voor het professioneel niveau van het gebiedsgebonden werk. Daarbij moet niet worden vervallen in een illusie van *best practices* die zonder meer in alle omstandigheden nagevolgd kunnen worden.

Een belangrijke stap is het beschreven kader voor gebiedsgebonden werk. Van wijkagenten wordt een belangrijke input verwacht bij de ontwikkeling van dit kader voor hun wijk of buurt. Het dwingt hen te reflecteren op hun werkwijzen en biedt een basis om daarover met anderen in overleg te gaan. Het kader kan wijkagenten meer houvast bieden over de richting waarin hun werk zich moet ontwikkelen. Het kan tegelijk hun positie versterken, intern en extern, omdat zij zo werken binnen een kader dat is ontstaan door de inzet van meerdere partijen en in samenhang met een bredere visie op lokale veiligheidszorg en politiewerk.

Professionalisering van gebiedsgebonden politiewerk is niet alleen een kwestie van deskundigheidsbevordering. Een hoog niveau van professionaliteit betekent ook dat in uiteenlopende omstandigheden beargumenteerd keuzes kunnen worden gemaakt, zoals ten aanzien van de vele dilemma's die het gebiedsgebonden werk in de praktijk met zich meebrengt. Vaak zullen deze keuzes bestaan uit een moeizaam balanceren tussen tegenstrijdige eisen en waarden.

De uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk kent een belangrijke morele component. Betrokkenheid van wijkagenten bij de problemen van hun wijk en haar bewoners vormt een sleutelbegrip in dit werk. Daarom kan

professionalisering hier niet worden opgevat als alleen bevordering van deskundigheid in technische zin. Het gaat bij het gebiedsgebonden politiewerk ook om het versterken van een moreel leiderschap op straat. Professionalisering van gebiedsgebonden politie moet zich daarom ook richten op versterking en ondersteuning van betrokkenheid, gezag en moreel leiderschap.

Professionalisering bestaat ook uit versterking van reflectie en verantwoording van het werk en van de gehanteerde werkwijzen. Dit laatste verdient onder meer aandacht vanwege de soms enigszins geïsoleerde positie van wijkagenten. Mogelijk mede daarom laat de transparantie van hun werk soms te wensen over. Telkens weer blijkt dat relevante anderen (binnen en buiten de politieorganisatie) onvoldoende weten wat wijkagenten wel en niet doen, waarom zij bepaalde activiteiten ondernemen en wat daarvan het belang is. Verantwoording kan een manier zijn de lage status van dit werk te doorbreken en relevante anderen bij de zorg voor de veiligheid in de wijk te betrekken.

Professionalisering van het gebiedsgebonden politiewerk moet niet alleen op individueel niveau plaatsvinden, maar ook collectief. Zo zal de komende jaren gewerkt moeten worden aan een duidelijker beroepsbeeld van wijkagenten. Bovendien is een ontwikkeling van instrumenten wenselijk die wijkagenten kunnen ondersteunen om binnen de brede probleemoriëntatie van het gebiedsgebonden werk tot keuzes te komen en prioriteiten te stellen.

### Organisatorische inbedding

Voor de verdere ontwikkeling van het gebiedsgebonden politiewerk zijn ook de organisatorische vormgeving en inbedding van belang. Deze kunnen per regio, en zelfs binnen regio's, sterk verschillen. De organisatorische randvoorwaarden om de hoge ambities van het gebiedswerk te realiseren zijn lang niet altijd aanwezig. Er is in een deel van de gevallen onder meer een te beperkte hoeveelheid tijd voor dit werk en er zijn extra taken die zwaar kunnen wegen. Wijkagenten hebben bovendien soms grote werkgebieden, een geïsoleerde positie binnen hun organisatie en, naar het soms lijkt, een grote administratieve belasting. Deze omstandigheden kunnen ertoe bijdragen dat wijkagenten werkwijzen ontwikkelen die soms ver afstaan van de vijf onderscheiden kenmerken van het gebiedsgebonden politiewerk, zoals 'kennen-en-gekend-worden'.

In het visiedocument *Politie in Ontwikkeling* (Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005: 89) is voor de omvang van werkgebieden van wijkagenten een

ondergrens voorgesteld van 1:5000 inwoners. Een jaar later is in het *Referentiekader Gebiedsgebonden politie* deze norm verder aangescherpt (Politieacademie, 2006: 26). Op basis van dit onderzoek kan niet precies worden aangegeven welke norm gehanteerd zou moeten worden. De uitkomsten van deze studie bieden echter voldoende argumenten voor het belang van kleine werkgebieden – in de praktijk vaak kleinere werkgebieden dan nu – voor het gebiedsgebonden politiewerk.

Een vergelijkbaar iets geldt voor een andere norm uit het *Referentiekader Gebiedsgebonden politie* (Politieacademie, 2006: 26). Volgens dit document zouden wijkagenten (bij een fulltime aanstelling) minstens 80 procent van hun tijd moeten kunnen besteden aan ‘wijkgerelateerde’ werkzaamheden. In de praktijk ligt dit vaak aanzienlijk lager. Veel tijd wordt soms besteed aan onder meer algemene surveillancediensten (buiten de eigen wijk), voetbaldiensten of (coördinerende) bureaudiensten. Ook dit is een factor die het realiseren van centrale uitgangspunten van het gebiedsgebonden werk belemmert. Het is daarnaast van belang dat wijkagenten in de praktijk van het dagelijks werk slechts bij uitzondering worden ingeschakeld bij werkzaamheden die niet passen binnen het genoemde lokaal vastgestelde kader voor het gebiedsgebonden politiewerk.

In *Politie in Ontwikkeling* (Projectgroep 2005: 88) wordt benadrukt dat de lokale leefomgeving voor de politie bij de aanpak van onveiligheid en de handhaving van openbare orde een belangrijk startpunt is. Daarbij zou de politie territoriaal georganiseerd moeten zijn. Dit onderzoek maakt duidelijk dat het gebiedsgebonden politiewerk, met de hoge eisen en verwachtingen die daaraan zijn verbonden, echter vaak op individuele wijkagenten terechtkomt. Deze opereren bovendien soms tamelijk geïsoleerd. Zonder steun vanuit hun organisatie en een goede inbedding in een wijkteam is het voor wijkagenten vaak nauwelijks mogelijk aan de hoge verwachtingen te voldoen. Dit onderzoek laat zien dat sommige wijkagenten er op informele wijze toch in slagen collega's bij hun werk te betrekken.

Veelbelovender is echter een aanpak, die ook in dit onderzoek is beschreven, waarbij wijkagenten (soms meerdere wijkagenten) deel uitmaken van een wijkteam. Belangrijk is dat in een dergelijk team een gemeenschappelijke visie bestaat op het wijkwerk. In zo'n team vervullen wijkagenten een centrale regiefunctie. Zij hebben collega's ter beschikking die zij kunnen inzetten bij de aanpak van specifieke problemen in hun wijk, of het nu handhaving is of preventie. Ook voor het opbouwen van informatie over problemen en bewoners in de wijk kunnen zij daar deels op steunen. Tegelijk blijft de wijkagent

voor bewoners dan een zichtbare en aanspreekbare figuur die, juist omdat hij een team achter zich heeft, veel op straat en in de wijk aanwezig kan zijn.

### Steun en sturing

Ook de huidige wijze van sturing draagt bij aan het feit dat de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk in veel gevallen maar gedeeltelijk tegemoetkomt aan de verwachtingen. Toch is dit geen reden meer sturing in de vorm van *command and control* te bepleiten. Aan sturing van wijkagenten zijn namelijk tegenstrijdige eisen te stellen. Aan de ene kant is het wenselijk dat er een duidelijker kader wordt ontwikkeld voor het gebiedsgebonden politiewerk, vooral op het niveau van buurt of wijk. Dat betekent dat binnen de organisaties zelf een visie op dit werk moet bestaan. De sturing van het gebiedsgebonden werk moet er vooral op gericht zijn, dat het werk in de praktijk voldoet aan de vijf onderscheiden kenmerken: nabijheid, een brede benadering, preventief waar mogelijk, in samenwerking en gericht op betrokkenheid van burgers. Die sturing moet bovendien stimuleren dat er een invulling van deze vijf kenmerken komt, die past bij de specifieke situatie van de wijk. Daarop moet ook verantwoording plaatsvinden. Sturing kan er ook aan bijdragen dat (de schijn van) vrijblijvendheid in gebiedsgebonden politiewerk wordt vermeden.

Aan de andere kant moeten wijkagenten voldoende ruimte en autonomie in hun werk hebben. Hun werk vereist maatwerk, flexibiliteit, het interpreteren en toepassen van algemene regels en uitgangspunten tegen het licht van specifieke, soms individuele omstandigheden en het samenwerken met anderen. Wijkagenten bevinden zich bovendien in de frontlijn, waar onverwachte vragen op hen afkomen waarop snel gereageerd moet kunnen worden. Op straat en in de wijk moeten zij naar burgers betrokkenheid kunnen tonen, (moreel) gezag kunnen uitstralen en direct en daadkrachtig kunnen optreden.

Met andere woorden, sturing van het gebiedsgebonden politiewerk moet passen bij de aard en eisen van dit werk. Deze dubbele eis – sturing vanuit een duidelijke visie op het gebiedsgebonden werk en tegelijk wijkagenten de ruimte bieden om daaraan zelf vanuit hun professionaliteit invulling te geven – heeft consequenties voor de aard van de geboden sturing. Deze moet ruimte bieden voor steun, coaching, intervisie en supervisie (of hoe dit ook mag worden genoemd). Dit onderscheidt zich van de zogenaamde bedrijfsmatige sturing, waarbij de nadruk vooral ligt op het realiseren van meetbare prestaties. Dat past niet bij de aard van het gebiedsgebonden politiewerk met zijn



belangrijke communicatieve en symbolische aspecten. Bovendien kan dit (zoals dit onderzoek laat zien) uitmonden in calculerend gedrag, ritualistische uitvoeringspraktijken en demotivatie onder uitvoerders.

Eerder is geconstateerd dat gebiedsgebonden politiewerk niet kan worden overgelaten aan individuele wijkagenten, hoe belangrijk zij ook zijn. In de regel kan het gebiedsgebonden politiewerk pas slagen als wijkagenten deel uitmaken van een breder wijkteam. De sturing moet dan ook daarop plaatsvinden. Belangrijk is daarbij dat leden van een dergelijk team werken vanuit een gezamenlijke visie op het werk en op de problemen in de wijk. Zij moeten bereid zijn hun persoonlijke voorkeuren, interesses en hobby's opzij te zetten. In de voorgaande hoofdstukken is een voorbeeld gegeven van een wijkteam dat mede dankzij een gerichte sturing erin slaagt aan enkele belangrijke eisen van het gebiedsgebonden werk te voldoen, zoals aanwezigheid en zichtbaarheid op straat. Bovendien werken de leden van dit team vanuit een gemeenschappelijke visie waarin in dit geval strakke handhaving een centraal onderdeel vormde.

Onderdeel van sturing van politiewerk is de verantwoording die daarover moet worden afgelegd (Terpstra, 2002a). Omdat gebiedsgebonden politiewerk niet alleen een zaak is van een individuele wijkagent, moet ook de verantwoording over het werk breder zijn. Deze verantwoording moet niet alleen intern(-hiërarchisch) gericht zijn, maar ook extern, op de institutionele partners met wie de wijkagent samenwerkt en op bewoners uit de wijk of hun vertegenwoordigers. Op die wijze wordt aan andere partijen zicht geboden op het werk en de werkwijzen van wijkagenten. Bovendien creëren wijkagenten zo draagvlak en steun voor hun werk. Zo ook kunnen zij relevante anderen op hun inbreng (en verantwoording daarover) aanspreken.

### Burgerbetrokkenheid

Eén van de belangrijkste elementen van het gebiedsgebonden politiewerk heeft betrekking op de relatie met burgers. Het verkleinen van de afstand met burgers en het onderhouden van relaties met hen is belangrijk vanwege verschillende doelen. Het biedt de politie de gelegenheid informatie te verwerven. Zo ook kan het werk worden afgestemd op de wensen en behoeften van burgers, kunnen onveiligheidsgevoelens worden tegengegaan, het eigen initiatief en de zelfredzaamheid van burgers worden gestimuleerd en ondersteund, en kan het vertrouwen in de politie (en overheid) worden versterkt.

Lang niet altijd worden deze hoge ambities verwezenlijkt. Praktische omstandigheden evenals de eigen opvattingen en prioriteiten van wijkagenten leiden ertoe, dat de afstand tot wijkbewoners soms tamelijk groot is. Bovendien is de realisatie van deze ambities, zoals bevordering van zelfredzaamheid, soms lastig of levert voor wijkagenten spanningen en tegenstellingen op.

Daarnaast heeft zich de afgelopen jaren, ondanks een beleid gericht op versterking van nabijheid en aanspreekbaarheid voor burgers, een zekere instrumentalisering voorgedaan in het gebiedsgebonden politiewerk. Een nadruk op meetbare doelen en op effectiviteit en efficiëntie heeft daaraan bijgedragen. Eén van de grote uitdagingen met betrekking tot het gebiedsgebonden politiewerk is voor de komende jaren vermoedelijk hoe te voorkomen dat een nadruk op een zakelijke aanpak, op verantwoording en op het tegengaan van vrijblijvendheid niet uitmondt in een grotere afstand tot burgers. Als wijkagenten geen tijd meer hebben om zichtbaar aanwezig te zijn in hun wijk, burgers gerust te stellen en hen te helpen bij pogingen de leefbaarheid en veiligheid in hun buurt in stand te houden, komen belangrijke doelstellingen van het gebiedswerk in de knel.

Een belangrijke vraag, soms ook onder wijkagenten zelf, is in hoeverre gebiedsgebonden politiewerk zich eveneens moet richten op het opbouwen en onderhouden van relaties met 'gewone' wijkbewoners. Achter een gemeenschappelijke retoriek en terminologie bestaan op dit punt grote verschillen. 'Kennen-en-gekend-worden' of een 'zichtbare politie in nabijheid' hebben dan een verschillende betekenis. Soms (en naar het lijkt in toenemende mate) richt men zich slechts op de bewoners die als risico of probleemveroorzakers worden gezien. Het onderhouden van contacten met 'gewone, oplettende' burgers wordt dan als minder belangrijk gezien, als verlies van tijd en weinig effectief. Dit laat zich echter moeilijk verenigen met het doel van het gebiedsgebonden politiewerk: bij te dragen aan de veiligheidsgevoelens van burgers, hun vertrouwen in de politie te versterken en burgers te steunen in hun zorg voor veiligheid.

Op sommige locaties bestaat een druk het gebiedsgebonden politiewerk op te vatten als tweedelijnsfunctie. Dit ontstaat vaak uit een combinatie van tijdgebrek en een streven naar samenwerking met vooral externe partners. Hoe belangrijk dat laatste ook is, zeker als dat in het kader van een probleemgerichte benadering plaatsvindt, deze keuze kan ertoe bijdragen dat wijkagenten (aanzienlijk) minder tijd in hun wijk doorbrengen, op straat zijn en contact hebben met bewoners. Belangrijke doelstellingen van het gebiedsgebonden werk dreigen dan uit het zicht te raken, zoals de wens tot een herkenbare

en nabije politie, de behoefte tot geruststelling en geborgenheid en herstel van het vertrouwen van burgers in de politie.

### 14.5 Slot: gebiedsgebonden politie en nieuwe vragen

De komende jaren komen nieuwe vragen op rond het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland. Deze zijn ook van belang voor toekomstig onderzoek op dit gebied. De uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk wordt gekenmerkt door uiteenlopende werkstijlen. In het voorgaande zijn enkele elementen genoemd die van belang zijn voor de vraag welke stijl het 'best' past bij welke context. Beantwoording van deze vraag blijft lastig, mede omdat het hierbij niet alleen gaat om effectiviteit. Het betreft hier relaties tussen verschillende typen context en verschillende werkstijlen, én om uiteenlopende criteria om deze relaties te beoordelen op hun 'passendheid' (waaronder vertrouwen, legitimiteit, symbolische uitstraling, culturele aansluiting en effectiviteit, zowel met betrekking tot objectieve, als subjectieve veiligheid). Ook al is deze vraag niet gemakkelijk te beantwoorden, het is van belang de verschillende elementen en criteria die hier een rol spelen in kaart te brengen.

De komende jaren wordt van het gebiedsgebonden politiewerk veel verwacht in wijken met een cumulatie van sociale problemen, samenhangend met maatschappelijke achterstand, onderklassenvorming en interetnische spanningen. Juist hier is er voor de politie de noodzaak de afstand tot burgers te overbruggen, een breed scala van problemen aan te pakken, samen te werken met andere partijen en preventieve maatregelen te nemen. Vooral hier moeten burgers worden betrokken bij de aanpak van problemen. Deze doelen zijn in dergelijke wijken voor de politie moeilijk te verwezenlijken. De sociale cohesie en informele sociale controle zijn er vaak gering. De politie kan juist daar op weinig gezag en vertrouwen van burgers rekenen.

Eén van de wijken waar dit onderzoek plaatsvond, is hier een voorbeeld van. Het is belangrijk zicht te krijgen op de verschillende manieren waarop gebiedsgebonden politiewerk onder dergelijke omstandigheden vorm krijgt en op de factoren die daarbij een rol spelen. Juist daar steunt gebiedsgebonden politie sterk op toezicht, handhaving en een strikte aanpak. Hoe verhoudt zich dat tot de vijf kenmerken van gebiedswerk? Hoe ziet in de praktijk de nieuwe, harde aanpak op wijk- en buurtniveau eruit? Wat betekent die aanpak voor de relaties met bewoners? In hoeverre verschilt de nieuwe, harde wijk-

aanpak tussen bijvoorbeeld Amsterdam en Rotterdam? Het is van belang hierbij ook over de grens te kijken, in pakweg België, Duitsland of Engeland.

Het gebiedsgebonden politiewerk is sterk in verandering, mede omdat zich nieuwe politiemodellen aandienen. Er wordt wel verondersteld dat juist combinaties van deze modellen veelbelovend zijn (Weisburd en Eck, 2004; Skogan en Frydl, 2004). Met deze modellen komen nieuwe vragen op. Zo roept deze studie de vraag op in hoeverre een probleemgerichte benadering (Goldstein, 1977) te hoog gegrepen is voor het gebiedsgebonden politiewerk. Het is daarom wenselijk onderzoek te doen in Nederland naar ervaringen met probleemgericht werken, vooral op het niveau van buurt en wijk. Tegelijk komt de vraag op in hoeverre een probleemgerichte benadering ten koste gaat van relaties met burgers (vgl. Van Stokkom en Terpstra, 2006).

De afgelopen jaren is, ook in Nederland, de belangstelling gegroeid voor *reassurance policing*. Het gaat er daarbij om door een gerichte aanpak van bepaalde problemen (*signal crimes*) en een zichtbare aanwezigheid van de politie ongerustheid en onveiligheidsgevoelens onder burgers tegen te gaan (Innes, 2006; Ponsaers en Gunther Moor, 2007). Deze nieuwe ontwikkeling verdient in Nederland aandacht, ook vanuit onderzoek. Onder welke condities is de politie in staat een *reassurance*-functie voor burgers te vervullen? Hoe kunnen burgers betrokken worden bij het aanwijzen van *signal crimes* (en daarmee van prioriteiten voor politiewerk)? Dit is van belang omdat meepraten door burgers, bijvoorbeeld over een aanpak van veiligheidsproblemen, voor wijkagenten spanningen en tegenstellingen met zich kan meebrengen. Ligt dat bij het aanwijzen van *signal crimes* anders? Zijn burgers in staat deze problemen aan te wijzen en welke factoren spelen hierbij een rol? Hoe zijn weerstanden tegen deze rol van burgers bij te vermijden?

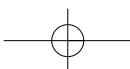
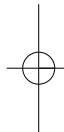
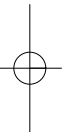
Ook in het gebiedsgebonden politiewerk moeten preventie en dwang (én drang) steeds minder als tegenstelling worden gezien. In de aanpak van onveiligheid ontstaan mengvormen van preventieve en repressieve maatregelen en strategieën (Wood en Shearing, 2007). Dit roept de vraag op welke nieuwe combinaties van preventie/repressie zich voordoen. Rond welke thema's ontstaan deze combinaties en welke strategieën worden daarbij gebruikt? Wat betekent dit voor het gebiedsgebonden politiewerk? Verschilt deze betekenis per type wijk? Wat zijn de gevolgen hiervan voor de onderscheiden kenmerken van het gebiedsgebonden politiewerk? Hoe verhoudt deze ontwikkeling zich met het streven naar *reassurance*? Worden zo repressieve middelen steeds

ruimer toegepast, ook voor doelen en omstandigheden waarvoor zij oorspronkelijk niet bedoeld waren?

Het gebiedsgebonden politiewerk heeft de afgelopen jaren te maken met de opkomst van nieuwe toezichthouders in de publieke ruimte. Daarbij gaat het om zowel publieke als private functionarissen: van stadswachten en BOA's tot medewerkers van publieke beveiligingsorganisaties of private beveiligers. Deze ontwikkeling doet zich ook voor op het niveau van buurten en wijken (Terpstra, 2007b). Wat betekent deze *plural policing* voor het gebiedsgebonden politiewerk? Daarbij zijn verschillende ontwikkelingen denkbaar. Ten eerste zou met de groei van het aantal nieuwe toezichthouders de rol van wijkagenten kunnen worden teruggedrongen. Wellicht komen wijkagenten zo in een tweedelijsfunctie waarbij zij vooral als taak krijgen andere, publieke en private toezichthouders, te sturen en te controleren. Wijkagenten zouden daarmee op grotere afstand van burgers komen.

Ten tweede is het niet uitgesloten dat private toezichthouders vooral gaan opereren in gebieden waar private partijen hen willen en kunnen betalen (op bedrijventerreinen, bij grote winkelcentra en in wijken met welgestelde bewoners). De publieke nieuwe toezichthouders komen mogelijk vooral te werken op plekken met een economische betekenis (bijvoorbeeld om toeristen of dagjesmensen een gevoel van veiligheid te geven). Dit zou kunnen betekenen dat wijkagenten een 'restpositie' krijgen, waarbij zij zich moeten richten op de arme en problematische woonwijken in de steden (vgl. Terpstra, 2007b).

Er is nog een derde ontwikkeling mogelijk. Crawford (2006) ziet in Engeland een ontwikkeling waarbij wijkagenten zich vooral bezighouden met strafrechtelijke taken. Orde- en vredehandhaving en relaties met bewoners worden daarbij overgelaten aan minder geschoolde en goedkopere krachten, die bijvoorbeeld werken in opdracht van gemeenten. Voor de relatie tussen politie en burgers kan een dergelijke ontwikkeling negatieve gevolgen hebben. Welke kant het ook uitgaat, de opkomst van *plural policing* kan belangrijke gevolgen hebben voor de toekomstige positie van het gebiedsgebonden politiewerk. Het is daarom van belang hieraan tijdig aandacht te besteden.



## Literatuur

- Amin, A., *Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Change*. In: A. Amin (ed.), *Post-Fordism. A reader*, Oxford/Cambridge: Blackwell, 1994, 1-39.
- Bahn, C., *The Reassurance Factor in Police Patrol*. In: *Criminology*, 12 (1974) 3, 338-345.
- Bayley, D.H., *Police for the Future*, New York/Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Bayley, D.H., *Community Policing*. In: D.H. Bayley (ed.), *What Works in Policing*, New York/Oxford: Oxford University Press, 1998, 138-142.
- Bayley, D.H. & C.D. Shearing, *The future of policing*. In: *Law & Society Review*, 30 (1996) 3, 585-606.
- Beers, P. van (ed.), *Frans Denkers' Moreel Kompas van de Politie*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000.
- Beke, B.M.W.A., A.Ph. van Wijk & H.B. Ferwerda, *Jeugdcriminaliteit in groepsverband ontrafeld: tussen rondhangen en bendevoering*, Amsterdam: SWP, 2000.
- Benson, J.K., *The interorganizational network as a polical economy*. In: *Administrative Science Quarterly*, 20 (1975) 2, 229-249.
- Berger, P.L. & Th. Luckmann, *The Social Construction of Reality. A treatise in the sociology of knowledge*, Harmondsworth: Penguin Books, 1966.
- Beumer, R.J., M.J.B. Kavelaar & M. Kruissink, *Gebiedsgebonden Politiewerk, een verkenning*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1997.
- Bittner, E., *Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton. A theory of the police*. In: H. Jacob (ed.), *The Potential for Reform of Criminal Justice*, Beverly Hills: Sage, 1974, 17-44.
- Boin, R.A., E.J. van der Torre, P. 't Hart, *Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs*, Zeist: Kerckebosch, 2003.
- Braga, A.A. & D. Weisburd, *Problem-oriented policing: the disconnect between principles and practice*. In: D. Weisburd & A.A. Braga (eds.), *Police Innovation. Contrasting Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, 133-152.

- Bratton, W.J., Crime is down in New York City: blame the police. In: N. Dennis (ed.), *Zero Tolerance: Policing a free society*, London: IEA Health and Welfare Unit, 1998, 29-43.
- Braun, D., *Sturingsperikelen in de politieorganisatie. Een verkennende antropologische studie*, Amsterdam: V.U., 1999.
- Brogden, M. & P. Nijhar, *Community Policing. National and international models and approaches*, Cullompton: Willan, 2005.
- Buruma, Y., Onoprechte handhaving. In: B. van Stokkom & L. Gunther Moor (eds.), *Onoprechte handhaving? Prestatieconvenanten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*, Dordrecht: SMVP, 2004, 19-33.
- Cachet, A., E.J. van der Torre & W. van Natiyne (red.), *De Blijvende Betekenis van Politie in Verandering*, 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie bv, 1998.
- Carr, P.J., *Clean Streets. Controlling crime, maintaining order, and building community activism*, New York/London: New York University Press, 2005.
- Cheurprakobkit, S., Community policing: training, definitions and policy implications. In: *Policing. An International Journal of Strategies & Management*, 25 (2002) 4, 709-725.
- Cicourel, A.V., *The Social Organization of Juvenile Justice*, New York: Wiley, 1968.
- Community Policing Consortium, *Understanding Community Policing. A framework for action*, Washington: Bureau of Justice Assistance, 1994.
- Cordner, G. & E.P. Biebel, Problem-oriented policing in practice. In: *Criminology and Public Policy*, 4 (2005) 2, 155-180.
- Crawford, A., The governance of urban safety and the politics of insecurity. In: K. van der Vijver & J. Terpstra (eds.), *Urban Safety: problems, governance and strategies*, Enschede: IPIT, 65-85.
- Crawford, A., et al., *Plural Policing. The mixed economy of visible patrols in England and Wales*, Bristol: The Policy Press, 2005.
- Criminal Justice Commission, *Beat Policing: a case study*, Criminal Justice Research Paper Series, 2/1, 1995.
- Cumming, E., I. Cumming & L. Edell, Policeman as philosopher, guide and friend. In: *Social Problems*, 12 (1965) 3, 276-286.
- Denkers, F.A.C.M., *Op eigen kracht de onveiligheid de baas. De politie van pretentieuze probleemoplosser naar bescheiden ondersteuner*, Lelystad: Vermande, 1993.
- Denhardt, R.B. & J.V. Denhardt, The new public service: serving rather than steering. In: *Public Administration Review*, 60 (2000) 6, 549-559.
- Dennis, N. (ed.), *Zero Tolerance: Policing a free society*, London: IEA Health and Welfare Unit, 1998.



- Easton, M. & P. Ponsaers, Community (oriented) policing reassured: betekenis in een Vlaamse context. In: P. Ponsaers & L. Gunther Moor (eds.), *Reassurance policing: concepten en receptie*, Brussel: Politeia, 2007, 49-77.
- Eck, J.E., Why don't problems get solved? In: W.G. Skogan (ed.), *Community Policing. Can it work?*, Belmont: Wadsworth, 2004, 185-206.
- Eck, J.E. & W. Spelman, Who ya gonna call? The police as problem-busters. In: *Crime and Delinquency*, 33 (1987) 1, 31-52.
- Elffers, H. & W. de Jong, 'Nee, ik voel mij nooit onveilig.' *Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens*, Den Haag: RMO, 2004.
- Ericson, R.V. & K.D. Haggerty, *Policing the Risk Society*, Oxford: Clarendon Press, 1997.
- FitzGerald, M., et al., *Policing for London*, Cullompton: Willan, 2002.
- Ford, J.K. & M. Morash, Transforming Police Organization. In: M. Morash & J.K. Ford (eds.), *The Move to Community Policing. Making change happen*, Thousand Oaks: Sage Publications, 2002, 1-11.
- Garland, D., The Culture of High Crime Societies. In: *The British Journal of Criminology*, 40 (2000) 3, 347-375.
- Giddens, A., *Modernity and Self-identity: Self and society in the late modern age*, Cambridge: Polity Press, 1991.
- Girling, E., I. Loader & R. Sparks, *Crime and Social Change in Middle England. Questions of Order in an English Town*, London/New York: Routledge, 2000.
- Glaser, B.G. & A.L. Strauss, *Awareness of Dying*, New York: Aldine, 1965.
- Goffman, E., *The Presentation of Self in Everyday Life*. Garden City, NY: Anchor Books, 1959.
- Goffman, E., *Encounters. Two studies in the sociology of interaction*, Indianapolis: Bobbs-Merill, 1961.
- Goldstein, H., Police discretion: The ideal versus the real. In: *Public Administration Review*, 23 (1964) 3, 140-148.
- Goldstein, H., Improving policing: a problem-oriented approach. In: *Crime and Delinquency*, 25 (1979) 2, 236-258.
- Goldstein, H., *Problem-oriented Policing*, New York: McGraw-Hill, 1990.
- Greene, J.R., Evaluating planned change strategies in modern law enforcement: implementing community-based policing. In: J.P. Brodeur (ed.), *How to Recognize Good Policing. Problems and issues*, Thousand Oaks: Sage Publications, 1998, 141-160.

- Greene, J.R., Community policing in America: Changing the nature, structure, and the function of the police. In: J. Horney (ed.), *Policies, Processes, and Decisions of the Criminal Justice System* (Criminal Justice, Vol. 3), Washington: U.S. Department of Justice, 2000, 299-370.
- Grinc, R.M., "Angels in Marble": Problems in Stimulating Community Involvement in Community Policing. In: *Crime & Delinquency*, 40 (1994) 3, 437-468.
- Gunther Moor, L. & J. Peeters, *Politie en Sociale Zelfredzaamheid van Burgers. Een onderzoek naar aanleiding van de vestiging en opheffing van politiebureaus*, Dordrecht: SMP, 1996.
- Gunther Moor, L. & K. van der Vijver (ed.), *Het gezag van de politie*, Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 2000.
- Hartman, C. & P. Tops, *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden STIP, 2005.
- Harvey, D., *The Conditions of Postmodernity. An inquiry into the origins of cultural change*, Cambridge: Blackwell, 1990.
- Herrington, V. & A. Millie, Applying Reassurance Policing: Is it "Business as Usual"? In: *Policing & Society*, 16 (2006) 2, 146-163.
- Holmberg, L., Personalized policing. Results from a series of experiments with proximity policing in Denmark. In: *Policing. An International Journal of Strategies & Management*, 25 (2002) 1, 32-47.
- Holmberg, L., Policing and the feeling of safety: the rise (and fall?) of community policing in the Nordic countries. In: *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 5 (2004) 2, 205-219.
- Innes, M., Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action. In: *The British Journal of Sociology*, 55 (2004) 3, 335-355.
- Innes, M., 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. In: *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 15 (2005), 156-169.
- Innes, M., Reassurance and the "new" community policing. In: *Policing & Society*, 16 (2006) 2, 95-98.
- Jochoms, M.P.C.M., et al., *Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk*, Den Haag: Elsevier, 2006.

- Karmen, A., Zero tolerance in New York City: hard questions for a get-tough policy. In: R.H. Burke (ed.), *Hard Cop, Soft Cop. Dilemmas and debates in contemporary policing*, Cullompton: Willan, 2004, 23-39.
- Kelling, G.L., 'Broken Windows' and the culture wars: a response to selected critiques. In: R. Matthews & J. Pitts (red.), *Crime, Disorder and Community Safety. A new agenda?*, London/New York, Routledge, 2001, 120-144.
- Klockars, C.B., The rhetoric of community policing. In: J.R. Greene & S.D. Mastrofski (eds.), *Community Policing: rhetoric or reality*, New York: Praeger, 1988, 239-258.
- Knegt, R., *Regels en redelijkheid in de Bijstandsverlening: participerende observatie bij een Sociale Dienst*, Groningen: Wolters Noordhoff, 1986.
- Lans, J. van der, *Koning Burger. Nederland als zelfbedieningszaak*, Amsterdam/Antwerpen: Augustus, 2005.
- Lipsky, M., Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. In: *Urban Affairs Quarterly*, 6 (1971) 4, 391-409.
- Lipsky, M., Toward a theory of street-level bureaucracy. In: W.D. Hawley & M. Lipsky (eds.), *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1976, 196-213.
- Lipsky, M., *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russel Sage, 1980.
- Manning, P.K., *Police Work: The Social Organization of Policing*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1977.
- Mastrofski, S.D., Community policing and police organization structure. In: J.P. Brodeur (ed.), *How to Recognize Good Policing. Problems and issues*, Thousand Oaks: Sage Publications, 1998, 161-189.
- Mastrofski, S., Community policing: a sceptical view. In: D. Weisburd & A.A. Braga (eds.), *Police Innovation. Contrasting Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, 44-73.
- Mastrofski, S.D., J.J. Willis & J.B. Snipes, Styles of patrol in a community policing context. In: M. Morash & J.K. Ford (eds.), *The Move to Community Policing. Making change happen*, Thousand Oaks: Sage Publications, 2002, 81-111.
- McElroy, J.E., Evaluating service delivery of police agencies. Suggestions for focus and strategy. In: J.P. Brodeur (ed.), *How to Recognize Good Policing. Problems and issues*, Thousand Oaks: Sage Publications, 1998, 73-87.
- Moore, M.H., Problem-solving and Community Policing. In: M. Tonry & N. Morris (eds.), *Modern Policing*, Chicago/London: The University of Chicago Press (Crime and Justice. A Review of Research, Volume 15), 1992, 99-158.

- Moore, M.H. & R.C. Trojanowicz, *Policing and the Fear of Crime*, Washington: National Institute of Justice, 1988 (Perspectives on Policing, no. 3).
- Muir, W.K., *Police: Streetcorner Politicians*, Chicago: University of Chicago Press, 1977.
- Newburn, T. & R. Sparks, Criminal justice and political cultures. In: T. Newburn & R. Sparks (eds.), *Criminal Justice and Political Cultures. National and international dimensions of crime control*, Cullompton: Willan, 2004, 1-15.
- Newman, J., *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, London: Sage Publications, 2001.
- Nienhuis, A., et al., *Gebiedsgebonden Werken. De ervaringen van gebiedsgebonden politiefunctionarissen in de dagelijkse praktijk*, Den Haag: B & A, 2004.
- Oliver, W.M. & E. Bartgis, Community policing: a conceptual framework. In: *Policing. An International Journal of Police Strategies & Management*, 21 (1998) 3, 490-509.
- O'Toole, L.J. & R.S. Montjoy, Interorganizational Policy Implementation: a theoretical perspective. In: *Public Administration Review*, 44 (1984) 6, 491-503.
- Pawson, R. & N. Tilley, *Realistic Evaluation*, London: Sage, 1997.
- Pate, A.M. & P. Shtull, Community policing grows in Brooklyn: An inside view of the New York City Police department's model precinct. In: *Crime & Delinquency*, 40 (1994) 3, 384-410.
- Pfeffer, J. & G.R. Salancik, *The external control of organizations. A resource dependence perspective*, New York: Harper & Row, 1978.
- Politieacademie, *Referentiekader Gebiedsgebonden politie*, Apeldoorn: Politieacademie, 2006.
- Ponsaers, P., On evaluating "community oriented policing" through other police models. In: T. van den Broek & Chr. Eliaerts (eds.), *Evaluating Community Policing* (Proceedings of the International Conference on Community Policing), Brussel: Politeia, 2000, 51-75.
- Ponsaers, P., Reading about "community (oriented) policing" and police models. In: *Policing. An International Journal of Strategies & Management*, 24 (2001) 4, 470-496.
- Ponsaers, P. & L. Gunther Moor (eds.), *Reassurance policing: concepten en receptie*, Brussel: Politeia, 2007.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie, *Politie in Ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*, Den Haag: NPI, 2005.
- Prottas, J.M., *People Processing: the street-level bureaucrat in public service bureaucracies*, Lexington (Mass.): Lexington Books, 1979.

- Punch, M., *De Warmoesstraat: politiewerk in de binnenstad, een etnografische studie van politiewerk in Amsterdam*, Deventer: Van Loghum Slaterus, 1983.
- Punch, M. & T. Naylor, The police: a social service, *New Society*, 17 (1973), No. 554, 358-361.
- Punch, M., P. Tieleman, A.H. van den Berg, Politiecultuur. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller & U. Rosenthal (eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1999, 263-281.
- Punch, M., K. van der Vijver & O. Zoomer, Dutch "COP", Developing community policing in The Netherlands. In: *Policing. An International Journal of Strategies & Management*, 25 (2002) 1, 60-79.
- Reiner, R., Process or product? Problems of assessing individual police performance. In: J.P. Brodeur (ed.), *How to Recognize Good Policing. Problems and issues*, Thousand Oaks: Sage Publications, 1998, 55-72.
- Reiner, R., *The Politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press, 2000 (3<sup>d</sup> edition).
- Reisig, M.D. & R.B. Parks, Can community policing help the truly disadvantaged? In: *Crime and Delinquency*, 50 (2004) 2, 139-167.
- Reuss-Ianni, E., *Two Cultures of Policing. Street cops and management cops*, New Brunswick/London: Transaction Books, 1983.
- Ringeling, A.B., *Beleidsvrijheid van Ambtenaren. Het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1978.
- Robinson, A.L., The impact of police social capital on officer performance of community policing. In: *Policing. An International Journal of Strategies & Management*, 26 (2003) 4, 656-689.
- Rohe, W., *Community Policing and Planning*, PAS MEMO: Growing Smart **K** Working Paper, January 1999, nr. 4 ([www.planning.org/casey/pdf/rohe.pdf](http://www.planning.org/casey/pdf/rohe.pdf), geraadpleegd: mei 2007).
- Rose, N., *Powers of Freedom. Reframing political thought*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Rosenbaum, D.P., The changing role of the police: assessing the current transition to community policing. In: J.P. Brodeur (ed.), *How to Recognize Good Policing. Problems and issues*, Thousand Oaks: Sage Publications, 1998, 3-29.
- Rosenbaum, D.P. & A.J. Lurigio, An inside look at community policing reform: definitions, organizational changes, and evaluation findings. In: *Crime and Delinquency*, 40 (1994) 3, 299-314.
- Rubinstein, J., *City Police*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 1993 (1973).

- Sampson, R.J. & W.B. Groves, Community structure and crime: testing social-disorganization theory. In: *American Journal of Sociology*, 94 (1989) 4, 774-802.
- Sampson, R.J., S.W. Raudenbusch & F. Earls, Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. In: *Science*, 277 (1997) 7, 918-924.
- Schneider, S., *Refocusing Crime Prevention. Collective Action and the Quest for Community*, Toronto: University of Toronto Press, 2007.
- Scott, M.S., *Problem-Oriented Policing: Reflections on the first 20 years*, Washington, D.C.: Department of Justice, 2000.
- Sherman, L.W., et al., *Preventing Crime: What Works, what doesn't, what's promising*, Washington: National Institute of Justice, 1997.
- Singer, L., *Reassurance Policing: an evaluation of the local management of community safety*, London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 2004 (Home Office Research Study 288).
- Skogan, W.G., Community organizations and crime. In: M. Tonry & N. Morris (eds.) *Crime and Justice. A review of research*, Chicago: University of Chicago Press, 1988, 39-78.
- Skogan, W.G., Community participation and community policing. In: Brodeur, J.P. (ed.) *How to Recognize Good Policing? Problems and Issues*, Thousand Oaks: Sage, 1998, 88-106.
- Skogan, W.G., The promise of community policing. In: D. Weisburd & A.A. Braga (eds.), *Police Innovation. Contrasting Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, 27-43.
- Skogan, W. & K. Frydl (eds.), *Fairness and Effectiveness in Policing. The evidence*, Washington: The National Academies Press, 2004.
- Skogan, W.G. & S.M. Hartnett, *Community Policing, Chicago Style*, New York/Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Skogan, W.G. & J.A. Roth, Introduction. In: W.G. Skogan (ed.), *Community Policing. Can it work?*, Belmont: Wadsworth, 2004, xvii-xxxiv.
- Skolnick, J., *Justice without Trial. Law enforcement in democratic society*, New York: Wiley, 1966.
- Smith, D.E., Front-line organization of the state mental hospital. In: *Administrative Science Quarterly*, 10 (1965) 3, 381-399.
- Smith, B.W., K.J. Novak & J. Frank, Community policing and the work routines of street-level officers. In: *Criminal Justice Review*, 26 (2001) 1, 17-37.
- Smith, B.W., K.J. Novak, J. Frank & C. Lowenkamp, Explaining police officer discretionary activity. In: *Criminal Justice Review*, 30 (2005) 3, 325-346.

- Sousa, W.H. & G.L. Kelling, Of “broken windows,” criminology, and criminal justice. In: D. Weisburd & A.A. Braga (eds.), *Police Innovation. Contrasting Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, 77-97.
- Stichting Maatschappij en Politie, *Toekomst Gezocht: het functioneren van de politie ter discussie*, Dordrecht: SMVP, 1995.
- Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, *Veiligheid als Bestuurlijke Opdracht*, Dordrecht: SMVP, 2006.
- Stokkom, B. van, *Rituelen van Beraadslaging. Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.
- Stokkom, B. van, *Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval*, Den Haag: Reed Business, 2008.
- Stokkom, B. van & J. Terpstra, Probleemgericht werken in lokale veiligheidsnetwerken. In: P.L. Meurs, E.K. Schrijvers & G. de Vries (red.), *Leren van de Praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006 (WRR Verkenningen 12), 91-115.
- Stol, W., et al., *Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing*, Zeist: Kerckebosch, 2004.
- Taylor, R.B., Incivilities reduction policing, zero tolerance, and the retreat from coproduction: weak foundations and strong pressures. In: D. Weisburd & A.A. Braga (eds.), *Police Innovation. Contrasting Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, 98-114.
- Terpstra, J., Over families, piraten en beunen: achterstand en subcultuur in een Nederlandse nieuwbouwwijk. In: *Sociologische Gids*, 43 (1996) 3, 204-224.
- Terpstra, J., Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid. In: *Beleidswetenschap*, 15 (2001) 2, 141-168.
- Terpstra, J., *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*, Zeist: Kerckebosch, 2002a.
- Terpstra, J., *Sturing van politiewerk. Doorwerking en stijlen*. In: *Tijdschrift voor Veiligheid & Veiligheidszorg*, 1 (2002b) 3, 36-49.
- Terpstra, J., Preventie: beleid, begrippen en modellen. In: S. de Roos, M. van Dinther & J. Terpstra, *Preventie in de Sociaalpedagogische Hulpverlening. Toepassingen en achtergronden*, Bussum: Coutinho, 2003 (2<sup>e</sup> herziene druk), 19-41.
- Terpstra, J., Veiligheidszorg en laatmoderniteit: veranderingen in veiligheidsbeleid en de zorg om veiligheid. In: B en M. *Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 31 (2004) 3, 153-162.
- Terpstra, J., Nieuwe toezichthouders in de publieke ruimte: geruststelling, fragmentering, vermarkting. In: P. Ponsaers & L. Gunther Moor (red.), *Reas-*

- surance Policing: Concepten en Receptie, Brussel: Politeia, 2007b (Cahiers Politie-studies 2007/3), 129-152.
- Terpstra, J., Burgers in veiligheid: lokale netwerken en buurtcoalities. In: H. Boutellier & R. van Steden (eds.), *Veiligheid en Burgerschap in een Netwerk-samenleving*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2008a, 243-265.
- Terpstra, J., Citizen participation in local security networks. In: *Security Journal*, 2008b (te verschijnen).
- Terpstra, J. & I. Bakker, *Met Recht Lokaal. Evaluatie van Justitie in de Buurt*, Enschede: IPIT, 2002.
- Terpstra, J. & T. Havinga, Uitvoering tussen traditie en management: structura-tie en stijlen van beleidsuitvoering. In: W. Bakker & F. van Waarden (eds.), *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Amsterdam: Boom, 1999, 40-67.
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven, *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, Zeist: Kerckebosch, 2004.
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven, Burgers als deelnemers aan lokale veiligheids-netwerken. In: *Tijdschrift voor Veiligheid & Veiligheidszorg*, 4 (2005) 1, 4-16.
- Terpstra, J. & W. Trommel, *Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling*, Den Haag: Elsevier Overheid, 2006.
- Tilley, N., The rediscovery of learning: crime prevention and scientific realism. In: G. Hughes and A. Edwards (eds.), *Crime Control and Community. The new poli-tics of public safety*, Cullompton: Willan, 2002, 63-85.
- Tilley, N., Community policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing. In: T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, Cullompton: Willan, 2003, 311-339.
- Torre, E.J. van der, *Politiestijlen, Community Policing, Professionalisme*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1999.
- Torre, E.J. van der, Politiecultuur. In: C.J.C.F. Fijnaut et al. (eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer, 2007 (2<sup>e</sup> druk), 495-522.
- Torre, E.J. van der & E. van Harmelen, Basispolitiezorg en hulpverlening. In: C.J.C.F. Fijnaut et al. (eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Deven-ter: Kluwer, 2007 (2<sup>e</sup> druk), 917-935.
- Torre, E.J. Van der, et al., *De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*, Den Haag/Arnhem/Apeldoorn: COT/Beke, 2007.
- Tuffin, R., J. Morris & A. Poole, *An evaluation of the impact of the National Reassurance Policing Programme*, London: Home Office Research, Development and Statis-tics Directorate, 2006 (Home Office Research Study 296).



- Tyler, T.R., Enhancing police legitimacy, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598, 2004/1, 84-99.
- Vijver, C.D. van der, *De burger en de zin van het strafrecht*, Lelystad: Vermande, 1993.
- Vijver, K. van der, Public safety and the role of the police. Some theoretical considerations. In: K. van der Vijver and J. Terpstra (eds.), *Urban Safety: problems, governance and strategies*, Enschede: IPIT, 2004, 37-51.
- Vijver, C.D. van der, A.J. Meershoek, D.F. Slobbe, *Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen*, Zeist: Kerckebosch, 2001.
- Vijver, K. van der & O. Zoomer, Evaluating community policing in the Netherlands. In: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 12 (2004) 3, 251-267.
- Vinzant, J.C. & L. Crothers, *Street-Level Leadership. Direction and legitimacy in front-line public service*, Washington D.C.: Georgetown University Press, 1998.
- Wacquant, L., The comparative structure and experience of urban exclusion: "race", class, and space in Chicago and Paris. In: K. McFate, R. Lawson & W.J. Wilson (eds.), *Poverty, Inequality, and the Future of Social Policy*, New York: Russell Sage Foundation, 1995, 543-570.
- Waddington, P.A.J., Police (canteen) sub-culture. In: *British Journal of Criminology*, 39 (1999) 2, 287-309.
- Weisburd, D. & A.A. Braga, Introduction: understanding police innovation. In: D. Weisburd & A.A. Braga (eds.), *Police Innovation. Contrasting Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, 1-23.
- Weisburd, D. & J.E. Eck, What can the police do to reduce crime, disorder, and fear?, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 593 (2004), No. 1, 42-65.
- Wilson, J.Q., *Varieties of Police Behavior. The management of law and order in eight communities*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1968.
- Wilson, J.Q. & G.L. Kelling, Broken Windows: the police and neighborhood safety, *The Atlantic Monthly*, 1982/243 (March), 29-38.
- Wilson, W.J., *The Truly Disadvantaged. The inner city, the underclass and public policy*, Chicago/London: The University of Chicago Press, 1987.
- Wood, J. & C. Shearing, *Imagining Security*, Cullompton: Willan, 2007.
- Wood, R.L., M. Davis & A. Rouse, Driving into quicksand: program implementation and police subcultures. In: W.G. Skogan (ed.), *Community Policing. Can it work?* Belmont: Wadsworth, 2004, 136-161.

Xu, Y., M.L. Fiedler & K.H. Flaming, Discovering the impact of community policing: the broken windows thesis, collective efficacy, and citizens' judgment. In: *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 42 (2005) 2, 147-186.

Yin, R.K., *Case Study Research. Design and methods*, Newbury Park: Sage Publications, 1989.

Zoomer, O., *De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg*, Zeist: Kerckebosch, 2006.

Zoomer, O., P. Geurts & L. van Heel, *Gebiedsgebonden politiezorg. Tussenrapportage april 2000*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000.

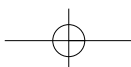
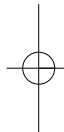
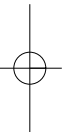
Zoomer, O., P. Geurts & K. van der Vijver, *De gebiedsgebonden politiezorg als uitdaging*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002.

## Bijlage

**Accenten op uitgevoerde activiteiten bij zes wijkagenten bij wie observaties plaatsvonden\***

	Wijkagent A	Wijkagent B	Wijkagent C	Wijkagent D	Wijkagent E	Wijkagent F
Rechtstreeks contact met 'gewone' burgers	++	+	++	-	+	+
Preventieve surveillance	+	+	++	-	+	++
Handhaving	-	+	++	-	++	+++
Normbevestiging	++	+	++	-	+	++
Hulpverlening	++	+/-	+	-	+	+
Contact met externe partners	++	+/-	+	++	+	+
Interngerichte taken en activiteiten	++	++	+	+++	++	++
Werk aan bureau en achter pc	++	++	+	++	++	+

\* Deze tabel heeft betrekking op de activiteiten van wijkagenten die van belang zijn voor het bepalen van hun interne of externe gerichtheid. Bovendien beperkt de tabel zich tot de activiteiten waarbij duidelijke verschillen tussen de wijkagenten naar voren komen. De verschillen in accenten (lopend van '+++' (naar verhouding veel) tot '-' (niet of nauwelijks)) zijn bepaald op grond van de hoeveelheid tijd die de wijkagent gemiddeld aan deze activiteiten besteedt. Dit is vastgesteld op grond van de observaties en gesprekken met de wijkagenten.



## *Leden Redactieraad Programma Politie en Wetenschap*

Voorzitter    prof.dr. H.G. van de Bunt  
Hoogleraar Criminologie  
Erasmus Universiteit Rotterdam

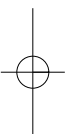
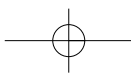
Leden        mr.drs. C. Bangma  
Districtschef regiopolitie Flevoland  
Lid Commissie Politie en Wetenschap

drs. N.H.E. van Helten  
Oud-hoofdredacteur *Tijdschrift voor de Politie*

prof.dr. P. van Reenen  
Van Reenen-Russel Consultancy b.v.  
Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)  
Universiteit Utrecht

drs. R. de Wit  
Nederlands Politie Instituut, Den Haag

Secretariaat    Programmabureau Politie en Wetenschap  
Politieacademie  
De Kleiberg 15  
7312 SN Apeldoorn  
[www.politieenwetenschap.nl](http://www.politieenwetenschap.nl)



## Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

1. **Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen**  
prof.dr. C.D. van der Vijver, dr. A.J. Meershoek en drs. D.F. Slobbe, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
2. **Bevoegdheden overd(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk**  
mr. N. Struiksma en dr. H.B. Winter, Pro Facto BV, Universiteit Groningen, 2002
3. **Sturing van Politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl**  
dr. J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002
4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord**  
M. van San, E. Snel en R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit**  
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest en R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy**  
mr. J. van Wijk, dr. W. Huisman, mr. T. Feuth en prof.dr. H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg**  
Bob Hoogenboom en Erwin R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding**  
Frank Bovenkerk en Willemien I.M. Hogewind, Willem Pompe Instituut, Utrecht, 2003

9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net**  
Inge Bakker en Kees van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003
- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen**  
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck en M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie**  
drs. Robert van Overbeeke, drs. Oberon Nauta, drs. Anja Beerepoot, drs. Sander Flight en drs. Mark Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003
11. **Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs**  
dr. R.A. Boin en prof.dr. P. 't Hart, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden en dr. E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. **Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden**  
drs. I. van Leiden, drs. G. Verhagen en dr. H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. **Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Mening en ervaringen van politiemensen**  
Jan Naeyé, Leo Huberts, Corien van Zweden, Vittorio Busato en Barbara Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. **Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing**  
W.Ph. Stol, A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer en L. van Heel, Nederlandse Politie Academie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. **De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk**  
Arnt Mein, Annelies Schutte en Arie van Sluis, ES&E, Den Haag, 2004



16. **Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen**  
mw.mr. F. Lankhorst en mr.dr. J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004
17. **Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie**  
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen en J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam, B&A Groep, 's-Gravenhage, 2004
18. **Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel**  
A.C. Spapens en M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. **Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg**  
Jan Terpstra en Roderik Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004
20. **Uit balans: politie en bestel in de knel.**  
**State-of-the-art: bundeling van kennis en inzicht**  
Henk van de Bunt, Bob Hoogenboom, Leo Huberts, Erwin Muller, Jan Terpstra, Kees van der Vijver, Caspar Wiebrens, 2004
21. **Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek**  
prof.dr. Henri Beunders en prof.mr.dr. Erwin Muller, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden/Erasmusuniversiteit Rotterdam, 2005
22. **Integriteit van de politie**  
**State-of-the-art: wat we weten op basis van Nederlands onderzoek**  
L.W.J.C. Huberts en J. Naeyé, Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005
23. **De sociale organisatie van mensensmokkel**  
R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen en A. Weltevrede; m.m.v. E. Heyl, N. Hoek, L. Jacobs, M. Kanis en W. van Vliet, Erasmus Universiteit Rotterdam: Criminologie – Sociologie – RISBO, 2005

24. **In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België**  
COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden, 2005
25. **De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridische kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking**  
Cyrille Fijnaut, Toine Spapens en Dirk van Daele, Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtwetenschappen, 2005
26. **Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie**  
prof.dr. J. Naeyé, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005
27. **Preventief Fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten**  
dr. E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag en dr. H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
28. **Zedenmisdrijven in Nederland. Aangiften- en verdachtenanalyses op basis van HKS-gegevens**  
A.Ph. van Wijk, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins en P.P.H.M. Klerks, Politieacademie Onderzoeksgroep, Apeldoorn, 2005
29. **Groepszedenmisdrijven onder minderjarigen. Een analyse van een Rotterdamse casus**  
Ilse van Leiden en Jolanda Jakobs, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
30. **Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie**  
O. Adang, N. Kop, H. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw, K. van Woerkom, Onderzoeksgroep Politieacademie/Advies en Onderzoeksgroep Beke, Apeldoorn/Arnhem, 2006
31. **De strategische analyse van harddrugsscenes. Hoofddlijnen voor politie en beleid**  
E.J. van der Torre, COT: Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2006

- 32a. **Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie**  
Arie van Sluis, Lex Cachet, Lisette de Jong, Coen Nieuwenhuyzen en Arthur Ringeling, Centre for Local Democracy, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006
- 32b. **Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie**  
Bob Hoogenboom, 2006
- 32c. **Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk**  
dr. M.P.C.M. Jochoms, Politieacademie; drs. F. van der Laan, drs. W. Landman, mr.drs. P.S. Nijmeijer, Twynstra Gudde Adviseurs & Managers en dr. A. Sey, Universiteit van Amsterdam, 2006
33. **Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling**  
Jan Terpstra en Willem Trommel, Instituut voor Maatschappelijke Veiligheids vraagstukken – IPIT, Amsterdam, 2006
34. **De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning**  
K. van der Vijver en F. Vlek, Politie en Wetenschap, Apeldoorn, 2006
35. **Naar beginselen van behoorlijke politiezorg**  
M.J. Dubelaar, E.R. Muller en C.P.M. Cleiren, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Leiden, 2006
- 36a. **Asielmigratie en criminaliteit**  
J. de Boom, G. Engbersen en A. Leerkes, RISBO Contractresearch BV/ ErasmusUniversiteit, Rotterdam, 2006
- 36b. **Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers**  
Martina Althoff en Willem de Haan, m.m.v. Siep Miedema, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen, 2006

- 36c. **'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'. Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit**  
A. Leerkes, RISBO Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam;  
Amsterdamse School voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek/Universiteit  
van Amsterdam, Amsterdam, 2006
37. **Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker**  
J. Broekhuizen, J. Raven en F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, Utrecht,  
2007
38. **Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitiezorg**  
Edward J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisis-  
management, 2007
39. **Nog niet verschenen**
40. **Conflict op straat: strijden of mijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie**  
Nicolien Kop, Martin Euwema. M.m.v. Henk Ferwerda, Ellen Giebels,  
Wilfried Olde Nordkamp & Peter de Paauw, Politie en Wetenschap,  
Apeldoorn, 2007
41. **Opsporing onder druk**  
Caroline Liedenbaum en Matthijs Kruijsen, IPIT, Enschede, 2008
42. **Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval**  
Bas van Stokkom, Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen,  
2008
43. **Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken**  
Guus Meershoek en Mirjam Krommendijk, IPIT, Enschede, 2008
44. **De frontlinie van opsporing en handhaving. Stelselmatige bedreigingen door burgers als contrastrategie**  
M.J.G. Jacobs, M.Y. Bruinsma, J.W.M.J. van Poppel, IVA, Tilburg, 2008

- 45a. 'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel A: Politiegeweld in de basispolitiezorg**  
Remy Bleijendaal, Jan Naeyé, Pieter Chattellon, Gerben Drenth, Vrije Universiteit, Amsterdam 2008
- 45b. 'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel B: Sturing en toetsing van de politieke geweldsbevoegdheid**  
Gerben Drenth, Jan Naeyé, Remy Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam 2008
- 45c. 'Handen af van onze agenten'. Aggressie en geweld tegen politiemensen in de basispolitiezorg**  
Jan Naeyé en Remy Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam 2008

