

Politie in de netwerksamenleving

Politie in de netwerksamenleving

De opbrengst van de politiële netwerkfunctie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde en de sturing hierop in de gebiedsgebonden politiezorg

I. Helsloot
J. Groenendaal
E.C. Warners

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Foto omslag:
Klaas Fopma/Hollandse Hoogte

Ontwerp:
Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 623 2
NUR: 800, 624

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2012 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Crisislab, Renswoude

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.

Inhoud

	Woord vooraf	9
	Samenvatting	11
1	Inleiding	15
1.1	De opkomst van de netwerksamenleving	15
1.2	De overheid in de netwerksamenleving	16
1.3	De politie in de netwerksamenleving	18
1.4	Centrale onderzoeksvragen en doelen	21
1.5	Centrale begrippen	22
1.6	Opzet en methodologie van onderzoek	23
1.7	Leeswijzer	27
2	Theoretische noties over netwerken	29
2.1	Inleiding	29
2.2	De opkomst van netwerken in de organisatietheorie	29
2.3	Netwerken: een introductie	31
2.4	Netwerken: relaties en positie	33
2.5	Netwerken: rollen	34
2.6	Netwerken: drie centrale principes	35
2.7	Sturing van professionals met een netwerkende taak	38
2.8	Samenvatting	42

3	Netwerken in het landelijke politiebeleid: historie en betekenis	45
3.1	Inleiding	45
3.2	Kiem van het netwerken	45
3.3	Meer ruimte voor het netwerken	49
3.4	Functionele invulling van het netwerkdenken	52
3.5	Huidige visie op het netwerken	55
3.6	Samenvatting	58
4	Onderzoek naar de Nederlandse politieke netwerkpraktijk in de gebiedsgebonden politiezorg	61
4.1	Inleiding	61
4.2	Het bestudeerde onderzoek	62
4.3	Hoe zien de netwerken waarin de politie participeert eruit?	66
4.4	In hoeverre en hoe participeert de politie in netwerken?	67
4.5	In hoeverre en hoe sturen politieke leidinggevenden hun politieke netwerkers?	71
4.6	Wat is de aantoonbare opbrengst van het participeren in netwerken door de politie voor de kerntaken opsporing en handhaving van de openbare orde?	74
4.7	In hoeverre is sturing van de politieke netwerker mogelijk en noodzakelijk?	77
4.8	Samenvatting	81
5	De politieke netwerkpraktijk in de gebiedsgebonden politiezorg	83
5.1	Inleiding	83
5.2	Hoe zien de onderzochte netwerken van de politie eruit?	84
5.3	In hoeverre en hoe participeert de politie in netwerken	85
5.4	In hoeverre en hoe sturen politieke leidinggevenden hun netwerkers?	120
5.5	Wat is de aantoonbare opbrengst van het netwerken voor de kerntaken opsporing en handhaving van de openbare orde?	142
5.6	In hoeverre is sturing van de buurtbrigadier als politieke netwerker mogelijk en noodzakelijk?	152
5.7	Samenvattende conclusies en een tentatieve bredere visie op het functioneren van buurtbrigadiers	156

6 Het geheel overziend: samenvattende analyse, overallconclusies en aanbevelingen 161

6.1	Inleiding	161
6.2	Hoe zien de onderzochte netwerken van de politie eruit?	162
6.3	In hoeverre en hoe netwerkt de politie?	163
6.4	In hoeverre en hoe sturen politieke leidinggevenden hun netwerkers?	165
6.5	Wat is de aantoonbare opbrengst van het netwerken door de politie voor de kerntaken opsporing en handhaving van de openbare orde?	165
6.6	In hoeverre is sturing van de politieke netwerker mogelijk en noodzakelijk?	165
6.7	Overallconclusies	166

Literatuur 169

Bijlagen 179

1	Observatiekader	179
2	Respondenten	180

Woord vooraf

Dit onderzoek is uitgevoerd door Crisislab in opdracht van de Commissie Politie & Wetenschap te Apeldoorn.

De doelstelling van de stichting Crisislab is het ontwikkelen en verspreiden van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheid. Voor Crisislab is het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein een kernactiviteit, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussie op het terrein van het besturen van veiligheid.

De onderzoekers danken alle respondenten en in het bijzonder de vijf geobserveerde buurtbrigadiers van het korps Brabant Zuid-Oost (wier namen we niet zullen noemen vanwege de beloofde anonimiteit) voor hun grote bijdrage aan dit onderzoek. Zonder hun enthousiasme en openhartigheid kon dit onderzoek niet tot stand komen. De observatieverslagen, waarvan openbaarheid cruciaal is voor traceerbare onderzoeksresultaten, zijn te downloaden van de website van de Commissie Politie & Wetenschap (www.politieenwetenschap.nl) en Crisislab (www.crisislab.nl).

Bijzondere dank zijn wij verschuldigd aan Louis Okkersen en Rob Lingeman, die meerdere malen op het onderzoek hebben willen reflecteren, en natuurlijk aan de altijd kritisch meelezende leden van de Commissie Politie & Wetenschap.

Samenvatting

De complexer wordende samenleving vraagt, zo stellen beleidsmakers en politieonderzoekers al jaren, om een politieorganisatie die als netwerkspeler – of zelfs netwerkregisseur – opereert in zich steeds uitbreidende veiligheidsnetwerken om de politiefuncties opsporing en handhaving openbare orde effectief te kunnen vervullen.

Deze claim lijkt nog beperkt empirisch gevalideerd en de implicaties ervan voor de (organisatie van de) politie lijken (bijvoorbeeld in relatie tot de interne aansturing) nooit goed te zijn onderzocht. In dit onderzoek confronteren we de netwerkliteratuur, het staande politiebeleid en de politieke netwerkpraktijk met elkaar om inzicht te krijgen in het belang van het politieke netwerken voor de kernpolitiefuncties opsporing en handhaving openbare orde. Daarnaast kijken we naar de mate waarin en de wijze waarop politieke leidinggevendens sturing geven aan politieke netwerkers.

Een eerste beschouwing van netwerktheorie versus het staande politiebeleid levert al direct een opvallend probleem op.

- De netwerktheorie laat zien dat het effectief vervullen van een netwerkfunctie betekent dat je moet geven en nemen: iedere actor die een rol ambieert in (veiligheids)netwerken zal zich moeten openstellen voor en committeren aan de prioriteiten van die netwerken om (vervolgens ook) eigen doelstellingen te kunnen behalen.
- Het huidige politiebeleid, dat de politie vooral wil laten ‘nemen’ uit (informatie verkrijgen en oneigenlijke taken ‘wegzetten’) en niet wil laten ‘geven’ aan (relevante) veiligheidsnetwerken, betekent echter feitelijk al op voorhand dat de politie geen volwaardige rol in veiligheidsnetwerken kan spelen.

Wij hebben daarom empirisch onderzocht hoe het politienetwerken plaatsvindt in de praktijk van de gebiedsgebonden politiezorg, die de basis vormt van de Nederlandse politie. Binnen de gebiedsgebonden politiezorg is de wijkagent volgens beleid en onderzoek (ook) het kloppend hart voor de politieke netwerk-

functie. Om de (opbrengst van het) netwerken van de wijkagent in beeld te brengen, hebben wij vijf weekdiensten van wijkagenten in de regio Brabant Zuid-Oost geobserveerd. Daarnaast hebben we de netwerkpartners buiten en de leidinggevers binnen de politie bevraagd, onder wie de voor Brabant Zuid-Oost specifieke netwerkinspecteurs. Deze bevindingen hebben we getoetst aan de opbrengsten van diepte-interviews met buurtregisseurs en leidinggevers binnen de regio Amsterdam-Amstelland.

Uit het onderzoek blijkt dat binnen de gebiedsgebonden politiezorg in Brabant Zuid-Oost en Amsterdam-Amstelland het volgende geldt.

- De wijkagent wordt (inderdaad) geconfronteerd met, in de perceptie van betrokkenen, zich steeds uitbreidende en actievere veiligheidsnetwerken.
- In de praktijk van de wijkagent is zichtbaar dat deze gedreven functionarissen zich (soms onbewust) tegen het formele beleid in als ‘echte’ netwerkers (conform netwerkliteratuur) opstellen om vooral sociale overlast in de buurt effectief te kunnen bestrijden en de leefbaarheid te vergroten. De gedachte informatiefunctie ten behoeve van anderen in het korps en de oneigenlijke-taken-wegzetfunctie door het opereren in (geïstitutionaliseerde) netwerken, komen echter niet van de grond.
- Wij constateren dat de netwerkfunctie van de buurtbrigadier in Brabant Zuid-Oost slechts een beperkt deel van zijn tijd vergt, namelijk 8%. Het grootste deel hiervan wordt aan informeel netwerken besteed, slechts 2% van de tijd gaat naar de formele, geïstitutionaliseerde netwerken die centraal staan in politiebeleid en het meeste politieonderzoek.
- Uit onze observaties blijkt geen waarde van netwerken voor de kernpolitiefuncties opsporen en handhaven openbare orde. Laat hier geen misverstand over bestaan: de burgercontacten van de wijkagent dragen volgens onze observaties wél bij aan de kernpolitiefuncties. Het netwerken door de wijkagent verbetert in onze observaties de hulpverlening aan individuen en vergroot daarmee de leefbaarheid in de buurt. Het gebruik van de (uitstraling van) zwaarmacht is daarbij in die observaties de essentiële netwerkbijdrage. De ketenpartners maken daarnaast naar eigen zeggen graag gebruik van de in hun beleving ‘unieke informatiepositie’ van de buurtbrigadier, hoewel wij dat gebruik niet hebben waargenomen.
- Sturing op de politieke netwerkfunctie van de wijkagenten vindt in de praktijk nauwelijks plaats. Momenteel is sturing ook niet goed mogelijk omdat het politienetwerkbeleid tegen de principes van effectief netwerken ingaat, zodat de operationele politieke netwerker het politiebeleid wel moet trotse-

ren om effectief te zijn. Voor ons is het sowieso de vraag of zelfs bij realistisch politienetwerkbeleid meer (directe) sturing tot een grotere effectiviteit zou leiden. Dit is zeker niet vanzelfsprekend.

Op basis van de inhoudelijke verdieping concluderen wij dat nader onderzoek naar onze hypothese dat wijkveiligheid gebaat is bij (meer) goede wijkagenten met een brede functie-invulling nuttig is. Hierbij moet dan de illusie worden losgelaten dat dit leidt tot het kunnen wegzetten van niet-primair geachte politietaken. Wij zouden nog concreter de vraag willen stellen of de maatschappelijke veiligheid en de politiefunctie niet gebaat zouden zijn bij het vervangen van noodhulpcapaciteit door wijkagentcapaciteit.

De hoofdconclusie van dit onderzoek is daarmee dat in de kerntakendiscussie van de politie een realistische beschouwing over de netwerkfunctie van de politie niet mag ontbreken.

Inleiding

1.1 De opkomst van de netwerksamenleving

Sociologen stellen dat onze samenleving verandert: ze decentraliseert, desintegreert en verticale structuren veranderen in flexibele netwerken van kleine, verspreide eenheden. Hans Boutellier schrijft over deze verandering in 2007:

‘De maatschappij verkeert in een overgangsfase: van een verticale naar een horizontale wereld. Na het einde van de verzuilde samenleving is de complexiteit van de samenleving enorm toegenomen. Dit heeft te maken met grote processen als globalisering, individualisering en informatisering. Men spreekt van een netwerksamenleving. Deze heeft verregaande consequenties voor burger en bestuur. Besturen is ingewikkelder geworden en burgers voelen zich onzeker over de toekomst van de samenleving.’¹

De transitie naar een netwerksamenleving heeft volgens onderzoekers gevolgen voor publieke en private organisaties. De bestuurskundigen De Bruijn & Ten Heuvelhof stellen dat er sprake is van een toename van wederzijdse afhankelijkheden binnen en tussen organisaties. Zij schrijven dit toe aan vier ontwikkelingen die zich sinds enkele decennia binnen organisaties voltrekken.²

In de eerste plaats worden de taken die hedendaagse organisaties moeten uitvoeren steeds complexer.³ Men spreekt in dit kader ook wel over de toename van *wicked problems*: problemen met een hoge mate van complexiteit en vage en contrasterende veronderstellingen over wat goede oplossingsrichtingen zijn.⁴ Daardoor moeten medewerkers in organisaties steeds meer expertise hebben om hun taken uit te kunnen voeren. Deze professionalisering in organisaties heeft gevolgen voor de verhouding tussen het management en zijn medewer-

1 Boutellier, 2007: 1-2.

2 De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007: 10-12.

3 De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007: 10-12.

4 Rittel & Webber, 1973.

kers. Hoe meer expertise medewerkers in een organisatie bezitten, des te afhankelijker het management is van zijn medewerkers en des te minder mogelijkheden er zijn hen van bovenaf te sturen.⁵

In de tweede plaats vinden activiteiten door globalisering in toenemende mate plaats op een internationale schaal. Globalisering betekent voor organisaties dat grenzen en geografische afstanden aan betekenis verliezen. In de publieke sector is het bijvoorbeeld zo dat veel processen het nationale niveau overstijgen en daarmee afstemming vergen tussen de verschillende actoren in het internationale systeem.⁶

In de derde plaats raken de publieke en private sector meer en meer met elkaar vervlochten. Publieke taken worden steeds vaker overgenomen door en afgestoten naar private partijen. Deze private partijen bieden vaak met elkaar diensten aan, waardoor er tussen hen een wederzijdse afhankelijkheid ontstaat. De privatisering van publieke taken betekent voor de overheid een andere functie, namelijk die van een toezicht- of regiehouder die deels op afstand staat.⁷ Het gevolg hiervan is weer een toenemende wederzijdse afhankelijkheid tussen publieke en private partijen.⁸

In de vierde plaats maakt de hedendaagse informatietechnologie het steeds makkelijker om met elkaar samen te werken. Informatietechnologie heeft ervoor gezorgd dat grenzen tussen organisaties vervagen en organisaties in toenemende mate met elkaar zijn gaan samenwerken. Dit resulteert in nieuwe, netwerkachtige organisatievormen.⁹

1.2 De overheid in de netwerksamenleving

De hierboven beschreven vier ontwikkelingen hebben volgens bestuurskundigen grote betekenis voor het functioneren van de overheid. De vorming en implementatie van beleid vindt in toenemende mate plaats in netwerkachtige structuren met een veelheid aan publieke en private actoren. Er wordt gesteld dat de overheid in deze netwerken steeds minder een centrale speler is die bovengeschied is aan andere partijen in het netwerk.¹⁰

5 De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007.

6 De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007.

7 Terpstra & Kouwenhoven, 2004.

8 De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007.

9 Bekkers, 1998.

In de bestuurskundige literatuur wordt de nieuwe positie van de overheid ten opzichte van andere partijen in de samenleving geduid met het concept *governance*.¹¹ De overheid wordt vanuit de *governance*-gedachte gezien als een (verzwakte) speler die in toenemende mate wordt overvleugeld door publieke en private partijen.¹² In het *governance*-debat wordt uitvoerig gediscussieerd over de mate waarin de overheid nog invloed heeft op maatschappelijke processen. Onderzoekers zijn het er meer en meer over eens dat het succes van overheidsbeleid in toenemende mate afhankelijk is van de wil en medewerking van niet-overheidspartijen.¹³

‘Een dergelijk beeld van de positie van een overheid maakt een einde aan de maakbaarheidsmythe dat een overheid haar doelstellingen zonder meer kan implementeren, indien de politieke wil maar aanwezig is. Zolang andere partijen niet hetzelfde willen, is de kans op succesvol overheidsbeleid klein.’¹⁴

‘Dat wil niet zeggen dat de bestaande instituties buiten spel komen te staan: de huidige bestuurspraktijk wordt nog steeds op aanzienlijke wijze beïnvloed door traditionele hiërarchische politieke instituties. Steeds vaker echter vinden deze instituties zich in competitie met alternatieve, ad-hoc-beleidsarrangementen, vaak juist daar waar traditionele vormen van probleemoplossing en besluitvorming in gebreke zijn gebleven.’¹⁵

Enkele wetenschappers gaan een stap verder en stellen zelfs dat de overheid zo weinig invloed heeft op de samenleving dat er sprake is van *governance without government*.¹⁶

10 Terpstra & Kouwenhoven, 2004.

11 Stoker, 1998.

12 Bekke, Kickert & Kooiman, 1995.

13 Van Steden, 2011.

14 De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007: 5.

15 Hajer e.a., 2004.

16 Peters & Pierre, 1998.

1.3 De politie in de netwerksamenleving

De netwerksamenleving heeft, zo betogen politiebeleidsmakers en -onderzoekers, ook gevolgen voor de politieorganisatie. Door de komst van de netwerksamenleving, zo luidt de stelling, is het noodzakelijk dat ook de politie zich ontwikkelt als een netwerkspeler.

In bijvoorbeeld de visienota *Politie in Ontwikkeling* uit 2005 wordt tegen de achtergrond van de netwerksamenleving de politie nadrukkelijk als netwerkspeler neergezet met concepten als programmasturing en nodale oriëntatie. De opstellers beargumenteren dat de politie in toenemende mate dient te kijken naar de fysieke (en virtuele) infrastructuur die lokale gemeenschappen met elkaar verbindt. Het politiewerk heeft in dit licht als nieuwe dimensie het inzicht verkrijgen in de sociale processen die worden bepaald door stromen van mensen, goederen, geld en vooral informatie.¹⁷ In een onderzoek naar de implicaties van de nodale oriëntatie voor criminaliteitsbestrijding wordt als gevolg hiervan geconcludeerd dat 'een andere opsporingsstijl moet worden ontwikkeld die leidt tot andere werkwijzen, routines en procedures'.¹⁸

Sommige politieonderzoekers menen dat de netwerksamenleving vraagt om een 'netwerkende' politie. Dat wil zeggen: een intensieve samenwerking tussen politie enerzijds en publieke en private partijen anderzijds. De redenering hierachter is dat een succesvolle aanpak van sociale overlast en criminaliteit in een netwerksamenleving niet meer mogelijk is wanneer deze exclusief vanuit de politie wordt benaderd.¹⁹ (Rechts)ordehandhaving is in deze optiek niet (langer) het monopolie van de politie, maar een coproductie tussen verschillende partijen met gelijksoortige maar zeker ook verschillende belangen. Dit vergt van de politie mogelijk een andere rol dan ze normaliter gewend was: de 'agent 2.0' moet kunnen netwerken, regisseren, partijen bij elkaar brengen, eigen problemen 'integraal' benaderen, participeren in allerlei gremia en verantwoording afleggen aan meerdere partijen, zoals netwerkpartners, burgers, media en niet in de laatste plaats de eigen organisatie.

Andere politieonderzoekers zijn kritischer ten aanzien van de veronderstelde gevolgen van de netwerksamenleving voor de politie. Hoogenboom ziet de netwerktaal vooral als een speeltje van (politie)onderzoekers en meent dat er de

17 Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005.

18 Bekkers e.a., 2006: 100.

19 Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Johnston & Shearing, 2003; Van Stokkom & Terpstra, 2006; Wood & Shearing, 2007.

facto weinig is veranderd aan de taakuitoefening van de politie.²⁰ Van Steden meent eveneens dat ‘de populariteit van termen als “netwerken” en “governance” geenszins betekent dat zich een copernicaanse wending in beleid en uitvoering heeft voltrokken’.²¹

Een eerste bestudering van de empirische onderzoeken uitgevoerd in Nederland maakt duidelijk dat het netwerken door de politie in de praktijk nog verre van vlekkeloos verloopt.²² Spanningen en conflicten tussen politie en ketenpartners zijn eerder regel dan uitzondering, zoals de onderzoeken van Terpstra laten zien: ‘Samenwerken met partners kent altijd enige stroperigheid. Dat laat zich vaak moeilijk verenigen met de behoefte en noodzaak van wijk-agenten om snel op problemen in hun wijk te kunnen reageren.’²³ Desondanks wordt de inbreng van de politie in deze onderzoeken wel als noodzakelijk beschouwd om de (lokale) veiligheidsnetwerken op te bouwen en in stand te houden: ‘Burgers, winkeliers, maar ook stadswachten of private beveiligers in de publieke ruimte zijn alleen met een zichtbare steun van de politie in staat en bereid hun bijdrage aan de veiligheidszorg te leveren.’²⁴ In de onderzoeken van Terpstra komt naar voren dat wijkagenten in de regel ook positief staan tegenover het opereren in netwerken, hoewel er in het licht van de kerntakendiscussie momenteel een trend gaande lijkt om taken zo veel mogelijk weg te zetten in het netwerk, tot onvrede van de netwerkpartners.²⁵

Debat over de positie en de rol van de politie in netwerken

Tegen de achtergrond van de opkomst van het *governance*-denken is een levend wetenschappelijk debat ontstaan over de gewenste positie en rol van de politie in (lokale) veiligheidsnetwerken. Shearing neemt met zijn *nodal governance*-benadering een extreme positie in: hij wijst op het ontstaan van *security bells*, waarbij private partijen buiten de staat om een sturende rol vervullen in delen van de sociale veiligheidszorg.²⁶ Het ont-

²⁰ Hoogenboom, 2009.

²¹ Van Steden, 2011: 6.

²² Terpstra & Kouwenhoven, 2004.

²³ Terpstra, 2008: 249-250. Zie ook Terpstra & Kouwenhoven, 2004.

²⁴ Terpstra, 2008: 121; Terpstra & Kouwenhoven, 2004.

²⁵ Terpstra, 2008; Terpstra & Kouwenhoven, 2004.

²⁶ Shearing, 2005.

staan van deze private arrangementen wordt door hem verklaard door het niet-flexibele en weinig innovatieve karakter van de overheid (en ook de politie), waardoor ze niet langer als centrale speler van het sociale veiligheidsdomein kunnen fungeren. De politie verschuift daarmee richting de periferie van het sociale veiligheidsdomein en is geworden tot slechts een node in het netwerk.²⁷ Volgens Shearing is dit niet erg en zouden overheden en politie deze veiligheidsnetwerken juist zo veel mogelijk moeten ondersteunen.

De visie van Shearing is niet onomstreden. Loader & Walker verdedigen in hun onderzoek de noodzaak van de politie als centrale speler in het sociale veiligheidsdomein.²⁸ De auteurs stellen dat veiligheidsnetwerken voor een groot deel afhankelijk zijn van het machtsmonopolie en de symbolische macht van overheid en politie. In lijn hiermee stellen Terpstra & Kouwenhoven: 'Politie en lokale overheid moeten duidelijk aanwezig zijn en betrokken blijven bij lokale veiligheidsnetwerken. Alleen deze partijen beschikken over de informatie, deskundigheid, kanalen en bevoegdheden die nodig zijn voor het functioneren van deze netwerken.'²⁹ Maar zelfs los van de veronderstelde functionele waarde van de aanwezigheid van de overheid in veiligheidsnetwerken, vinden Loader & Walker dat veiligheid een publieke waarde is die door de overheid moet worden beschermd: 'Security is a valuable public good, a constitutive ingredient of the good society, and the democratic state has a necessary and virtuous role to play in the production of this good.'³⁰ Dit vraagt volgens de auteurs juist om een actieve deelname van de overheid (en daarmee de politie) in veiligheidsnetwerken.

De door de onderzoekers en het politiebeleid geclaimde noodzaak tot het participeren in veiligheidsnetwerken vraagt volgens ons, mede gezien de conflicten en problemen die lijken te spelen in veel van deze netwerken, om een nadere beschouwing van het nut en de noodzaak tot het participeren van de politie in netwerken. In dit onderzoek gaan wij daarom op zoek naar de aantoonbare opbrengst

²⁷ Shearing, 2005: 61-63.

²⁸ Loader & Walker, 2005.

²⁹ Terpstra & Kouwenhoven, 2004: 22.

³⁰ Loader & Walker, 2005: 7.

van de participatie van de politie in netwerken voor de kerntaken opsporing en handhaving van de openbare orde. Daarnaast bekijken we in hoeverre en hoe politieke leidinggevers sturing geven aan politiefunctionarissen met een netwerkende taak. Tot slot gaan we in op de vraag hoe en in welke mate sturing van politiefunctionarissen met een netwerkende taak mogelijk en wenselijk is.

1.4 Centrale onderzoeksvragen en doelen

In dit onderzoek analyseren we het nut en de noodzaak van het netwerken door de politie voor haar kerntaken (opsporing en handhaving van de openbare orde) en de sturing hiervan vanuit de organisatie. Door netwerkonderzoek, het staande politiebeleid en de politieke netwerkpraktijk met elkaar te confronteren, willen we inzicht krijgen in de volgende vijf centrale vragen:

- 1 Hoe zien de netwerken waarin de politie participeert eruit?
- 2 In hoeverre en hoe participeert de politie in deze netwerken?
- 3 In hoeverre en hoe sturen politieke leidinggevers hun medewerkers met een netwerkende taak?
- 4 Wat is de aantoonbare opbrengst van het participeren in deze netwerken door de politie voor de kerntaken opsporing en handhaving van de openbare orde?
- 5 In hoeverre is sturing van de politieke netwerker mogelijk en noodzakelijk?

Met ‘aantoonbare opbrengst’ bedoelen we in dit onderzoek de opbrengst die we tijdens onze observaties hebben kunnen waarnemen en de concrete voorbeelden uit de onderzoeksliteratuur en van respondenten, waaruit op te maken is dat het participeren in netwerken daadwerkelijk tot opbrengst voor de politie heeft geleid. Met ‘opbrengst’ bedoelen we dat het netwerken door de politie leidt of heeft geleid tot een effectievere en/of efficiëntere uitvoering van haar kerntaken opsporing en handhaving van de openbare orde.

Het doel van dit onderzoek is tweedelig. Enerzijds trachten we het empirisch fundament van het onderzoek naar de politieke netwerkpraktijk te verstevigen. We bieden daarvoor inzicht in de veronderstelde en geobserveerde mate waarin en wijze waarop de politie participeert in netwerken. Ook laten we zien wat

de opbrengst hiervan is voor de kernpolitietaken opsporing en handhaving van de openbare orde. Dit *beschrijvende* onderdeel van het onderzoek correspondeert met de bovenstaande onderzoeksvragen 1 tot en met 4.

Anderzijds beogen we met dit onderzoek de politie handvatten te geven bij het vormgeven van haar politieke netwerkfunctie door onder andere te analyseren hoe politieke leidinggevers sturing kunnen geven aan functionarissen met een netwerkende taak. Dit *analyserende* deel van het onderzoek correspondeert met vraag 5.

1.5 Centrale begrippen

Een netwerk wordt in dit onderzoek gedefinieerd als:

een min of meer stabiel patroon van sociale relaties tussen verschillende autonome actoren die voor het verwezenlijken van hun doelen in enige mate afhankelijk zijn van elkaar.³¹

In dit onderzoek gebruiken wij de begrippen ‘netwerk’, ‘beleidsnetwerk’ (netwerk rond beleidsvorming en/of beleidsuitvoering) en ‘(lokaal) veiligheidsnetwerk’ (netwerk rond veiligheidsvraagstukken) door elkaar.³² Wanneer we in dit onderzoek spreken over ‘netwerken’ als werkwoord, dan bedoelen we het participeren van de politie in deze netwerken (en daarmee ook het onderhouden van relaties in het netwerk).

We maken bij het beschrijven van de onderzochte netwerken onderscheid tussen geïnstitutionaliseerde en niet-geïnstitutionaliseerde netwerken. Er kan in onze terminologie namelijk sprake zijn van een patroon van sociale relaties tussen de politie en andere geïnstitutionaliseerde actoren (interorganisatorisch zoals gemeente, verslavingszorg en woningbouwcorporatie of intraorganisatorisch zoals verschillende actoren in een en dezelfde organisatie) en tussen de politie en niet-geïnstitutionaliseerde actoren (burgers).

31 Vrij naar Kickert e.a., 1997; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007.

32 Zie ook Terpstra & Kouwenhoven (2004) voor een bespreking van het onderscheid tussen beleids- en veiligheidsnetwerken.

33 Vergelijk Agranoff & McGuire, 1999; Terpstra & Kouwenhoven, 2004.

34 Provan & Kenis, 2007.

Bovendien kunnen netwerken op verschillende manieren zijn georganiseerd.³³ Het kan gaan om een netwerk met een formeel karakter (bijvoorbeeld planmatig georganiseerde overleggen tussen partijen met verslaglegging en een actielijst) of een netwerk met een informeel karakter (bijvoorbeeld een ad-hocoverleg over een acuut probleem).³⁴

Dit leidt tot het volgende overzicht:

Tabel 1.1

	Geïstitutionaliseerd	Niet-geïstitutionaliseerd
Formeel	Voorbeeld: CJG-ZAT (jongerennetwerk)	Voorbeeld: buurtoverleg (op vaste momenten en met verslag)
Informeel	Voorbeeld: ad hoc met gemeente, woningcorporatie of politie	Voorbeeld: ad-hocbuurtoverleg (zonder agenda en verslag)

In dit onderzoek kijken wij zowel naar formele en informele als geïstitutionaliseerde en niet-geïstitutionaliseerde netwerken.

Het onderhouden en aangaan van *een-op-eencontacten* met burgers beschouwen we in dit onderzoek niet als netwerken, wel besteden we hier in dit onderzoek separaat aandacht aan.

1.6 Opzet en methodologie van onderzoek

In dit onderzoek willen we wetenschappelijke inzichten, het staande beleid en de huidige praktijk op het terrein van netwerken door de politie in beeld brengen.

De netwerktheorie en het staande politiebeleid

Om inzicht te krijgen in de wetenschappelijke stand van zaken van netwerken hebben we een literatuuronderzoek uitgevoerd, waarbij we ons in grote mate hebben beperkt tot het Nederlandstalige standaardwerk op het gebied van netwerken³⁵ en de internationale *peer-reviewed* bestuurswetenschappelijke tijdschriften.³⁶ Inzicht in de mogelijkheden tot sturing van de politieke netwerkfunctie

³⁵ De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2008.

³⁶ Het gaat hier om de prominentste tijdschriften op dit terrein, zoals *Public Administration*, *Public Management Review*, *Public Administration Research and Theory*, *Public Administration Review* enzovoort.

hebben we verkregen door het bestuderen van besluitvormings- en leiderschapstheorieën, in het bijzonder *Distributed Decision Making* (DDM)³⁷ en *Complex Responsive Processes* (CRP).³⁸

Een beeld van (de ontwikkeling van) het staande politiebeleid hebben we verkregen door middel van een analyse van relevante beleidsstukken en diepte-interviews met vier deskundigen op strategisch niveau,³⁹ twee beleidsmedewerkers op tactisch niveau en drie onderzoekers.

De politieke netwerkpraktijk in de buurt

We hebben ervoor gekozen om de gebiedsgebonden politiezorg als centrale casus te onderzoeken. Die is immers het hart van de Nederlandse politie(filosofie). De literatuur stelt op basis van nog beperkte empirie dat de gebiedsgebonden politiezorg zich in toenemende mate organiseert in netwerkachtige structuren.⁴⁰ Een kritische beschouwing van het nut, de noodzaak en het effect van deze ontwikkeling ontbreekt echter nog grotendeels.

Een eerste inzicht in de (veronderstelde opbrengst van de) politieke netwerkpraktijk in de buurt hebben we verkregen door het bestuderen van de nationale (empirische) literatuur over de politieke netwerkfunctie (binnen de gebiedsgebonden politiezorg). Bij het zoeken naar relevante literatuur hebben we gebruikgemaakt van de publicatielijst op de website van CPW, de mediathiek van de Politieacademie en enkele zoekmachines op het internet.

Het functioneren van de wijkagent in zijn netwerken hebben we als eerste willen begrijpen door het afnemen van interviews met wijkagenten en hun leidinggevend. Hiertoe hebben we diepte-interviews met een duur tussen één en drie uur gehouden met vijf wijkagenten uit Amsterdam-Amstelland en met vijf buurtbrigadiers uit Brabant Zuid-Oost.⁴¹ Het was opvallend dat de respondenten bleven steken in ideaalbeelden over hoe ze zouden moeten functioneren en het moeilijk vonden om uit te leggen wat

37 Schneeweiss, 2003; Scholtens, 2008.

38 Stacey e.a., 2000.

39 Deze deskundigen waren destijds in meer of mindere mate betrokken bij de totstandkoming van het politiebeleid. In bijlage 2 is een respondentenlijst opgenomen.

40 Terpstra, 2008; Van Steden, 2011.

41 Aan alle geïnterviewde wijkagenten is anonimiteit toegezegd. Daarom zijn hun namen niet in de respondentenlijst van dit onderzoek terug te vinden. De geïnterviewde leidinggevend en andere betrokkenen zijn daarin wel opgenomen.

het functioneren in netwerken in de praktijk (kwantitatief en kwalitatief) voor hen betekende.

In samenspraak met de Commissie Politie & Wetenschap hebben we daarom gekozen voor een andere onderzoeksmethode, namelijk participatieve observatie. Om een realistisch beeld te krijgen van de mate waarin en de wijze waarop wijkagenten netwerken, hebben we vijf buurtbrigadiers⁴² werkzaam in de regio Brabant Zuid-Oost ieder gedurende vijf dagen geobserveerd. De 25 observatiedagen vonden plaats in juni, juli en augustus 2011 en zijn uitgevoerd door twee onderzoekers.

Participatieve observatiemethode

Een participatieve observatiemethode is een onderzoeksstrategie die geschikt is om te achterhalen wat professionals in hun natuurlijke omgeving doen en welke denkbeelden en ideeën daarachter steken. We hebben voor deze onderzoeksmethode gekozen omdat mensen bij interviews geneigd zijn sociaal wenselijke antwoorden te geven of een ideaalbeeld te schetsen. Het voordeel van participerende observatie is dat het een eerlijk inzicht geeft in de wijze waarop mensen daardwerkelijk handelen. Door vervolgens de geobserveerde te bevragen waarom hij in de waargenomen situatie zo heeft gehandeld, ontstaat een natuurlijk beeld van hoe professionals handelen en de redenen die ze daarvoor hebben.⁴³

Bij de keuze voor de te observeren buurtbrigadier hebben we rekening gehouden met de mate van verstedelijking (landelijk, half stedelijk, stedelijk) van zijn werkgebied. We veronderstelden namelijk dat de mate waarin en wijze waarop buurtbrigadiers in netwerken opereren, wordt beïnvloed door het werkgebied waarin ze actief zijn.⁴⁴ We zijn daarom tot een volgende verdeling gekomen:

Stedelijk:	2 buurtbrigadiers (Eindhoven)
Half stedelijk:	1 buurtbrigadier (Veldhoven)
Landelijk:	2 buurtbrigadiers (Gemert Laarbeek en De Kempen)

⁴² Zo worden de wijkagenten in de regio Brabant Zuid-Oost genoemd.

⁴³ Allewijn, 2007.

⁴⁴ Vergelijk Terpstra, 2008.

De buurtbrigadiers konden zich vrijwillig voor het onderzoek opgeven. In sommige gevallen waren er per afdeling meerdere vrijwilligers die wilden meewerken. In deze gevallen heeft de afdelingsleiding bepaald welke buurtbrigadier zou worden geobserveerd. In tabel 1.2 zijn de kenmerken van de wijk(en) van de geobserveerde buurtbrigadiers weergegeven.

Tabel 1.2: Kenmerken van de wijk per geobserveerde buurtbrigadier (hun namen zijn gefingeerd)

	Twan	Erik	Johan	Mike	Gerard
Werkgebied	Eindhoven	Eindhoven	Veldhoven	Gemert-Laarbeek	Reusel-Noord
Omvang wijk	4000 inw.	5000 inw.	10.000 inw.	6000 inw.	8000 inw.
Problematiek	Drugshandel, zwervers en alcoholisten, prostitutie, jongeren	Overlast in de parken, zwervers en alcoholisten, jongeren, parkeren	Jongeren, woonwagens	Overlast op recreatiepark, burenruzies	Overlast jongeren. Specifieker: hun alcohol- en drugsgebruik (vooral in het uitgaansgebied)

Bij het observeren hebben we gebruikgemaakt van een observatiekader dat we hebben opgesteld op basis van netwerktheorieën, het politiebeleid en het politieonderzoek. Dit observatiekader is opgenomen in bijlage 1. We hebben verschillende soorten diensten geobserveerd, waaronder reguliere dag-, middag- en nachtdiensten, kermisdiensten, horecadiensten en noodhulpdiensten.⁴⁵ Tijdens de 25 geobserveerde diensten hebben we alle werkzaamheden van de buurtbrigadier kunnen volgen.

Alle diensten zijn uitgewerkt in een observatieverslag. Deze zijn te downloaden van de website van de Commissie Politie & Wetenschap (www.politieenwetenschap.nl) en Crisislab (www.crisislab.nl) en bieden een inblik in het werk van de buurtbrigadiers en hun reflectie daarop. Bij het uitwerken van de observaties (in tijdframes van ongeveer 15 minuten) hebben we de nadruk gelegd op de gebeurtenissen die betrekking hebben op de politieke netwerkfunctie en specifiek de onderwerpen beschreven in het observatiekader. Andere aspecten van het politiewerk zijn beknopter beschreven of zelfs weggelaten. De namen van de buurtbrigadiers, betrokken personen en locaties zijn in overleg met de regio Brabant Zuid-Oost geanonimiseerd.

⁴⁵ Buurtbrigadiers in Brabant Zuid-Oost hebben gemiddeld één tot drie keer per week een noodhulpdienst, afhankelijk van het gebied waar ze werkzaam zijn.

Tijdens het observeren hebben we getracht bij te houden hoeveel tijd de buurtbrigadiers besteden aan het participeren in de vier verschillende netwerken (geïstitutionaliseerde en niet-geïstitutionaliseerde netwerken, zowel formeel als informeel georganiseerd). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het bijwonen van vergaderingen, het plegen van (telefonisch) overleg, het lezen en beantwoorden van e-mails van ketenpartners enzovoort. Daarnaast hebben we bijgehouden hoeveel tijd buurtbrigadiers besteden aan het aangaan en onderhouden van contacten met burgers in de wijk.

Relevant op te merken is de mogelijkheid dat onze aanwezigheid de tijdsbesteding van de buurtbrigadiers aan de verschillende netwerken heeft beïnvloed. Daarnaast bleek het tijdens de observaties praktisch niet werkbaar om alle telefoongesprekken en het e-mailverkeer met ketenpartners bij te houden. Daarom hebben wij na iedere geobserveerde dienst een inschatting gemaakt van de tijdsbesteding aan deze activiteiten.

Het concept van dit rapport is met de geobserveerde buurtbrigadiers besproken. De buurtbrigadiers konden zich herkennen in onze bevindingen waardoor aanpassingen niet noodzakelijk waren.

Naast de buurtbrigadiers zijn zeventien netwerkpartners (vijf vertegenwoordigers van de gemeente, vijf vertegenwoordigers van woningbouwcorporaties, de voorzitter van een wijkplatform, een welzijnswerker, een opbouwwerker, een leraar van een basisschool en drie Jeugd Preventie Project-medewerkers) buiten⁴⁶ en vijf leidinggevendenden binnen de politie (vier netwerkinspecteurs en een operationele chef) geïnterviewd. De netwerkpartners interviewden we om inzicht te krijgen in hun perceptie van het functioneren van de buurtbrigadier in het netwerk; de leidinggevendenden om inzicht te krijgen in de sturing van de politieorganisatie op het werk van de buurtbrigadier.

1.7 Leeswijzer

Na deze inleiding gaan we in hoofdstuk 2 in op enkele theoretische noties over (beleids)netwerken en de sturing van functionarissen die opereren in netwerkachtige verbanden.

In hoofdstuk 3 bespreken we de geschiedenis en de betekenisgeving van het netwerken in het (nationale) politiebeleid.

46 We hebben ook deze geïnterviewden anonimiteit beloofd.

In hoofdstuk 4 geven we een overzicht van recent Nederlands onderzoek naar de politieke netwerkfunctie, waarbij de focus ligt op de gebiedsgebonden politiezorg. Bij het bespreken van deze studies hanteren we de vijf centrale onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 5 presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar het opereren van buurtbrigadiers en de sturing daarop door politieke leidinggevers. Dit doen we wederom mede aan de hand van de vijf onderzoeksvragen, gelardeerd met citaten en waarnemingen uit onze observatieverslagen.

In het laatste hoofdstuk brengen we ons literatuur- en beleidsonderzoek en ons eigen empirisch onderzoek bijeen in een samenvattende analyse. Dit hoofdstuk bevat tevens onze overallconclusies en aanbevelingen voor verder onderzoek.

Theoretische noties over netwerken

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van enkele theoretische noties met betrekking tot (beleids)netwerken. We schetsen allereerst de opkomst van netwerken in de organisatietheorie en gaan vervolgens in op verschijningsvormen en kenmerken ervan. Daarna bespreken we de positie en de rollen van actoren in een netwerk en enkele basisprincipes van het ‘samen werken’ (let op de spatie!) in netwerken. Tot slot staan we stil bij twee theorieën over de aansturing van professionals die in netwerken opereren.

2.2 De opkomst van netwerken in de organisatietheorie

De netwerktheorie kent haar oorsprong in de jaren 1960 en 1970. In deze tijd was een wetenschappelijke stroming dominant, het *taylorisme* of de klassieke organisatietheorie genaamd, waarin men naar organisaties keek alsof het machines waren.⁴⁷ Volgens deze stroming bestond een organisatie uit verschillende onderdelen die net als de radertjes in een uurwerk met militaire precisie op elkaar konden worden afgestemd. De taak van het management was om met behulp van strakke sturing, planning en controle deze afstemming gestalte te geven en te zoeken naar manieren om het werk verder te optimaliseren. Werknemers moesten volgens de klassieke organisatietheorie niet zelf denken, maar enkel en alleen de opdrachten uitvoeren die zij van hogerhand kregen.

Een uitstapje: het taylorisme

Het taylorisme gaat niet alleen over het optimaliseren van productieprocessen, maar vooral over het beheersen van arbeidsprocessen en het gedrag van arbeiders. Dit was nodig omdat de mens in de ogen van

47 Stacey e.a., 2000.

Frederick Taylor de natuurlijke neiging heeft lui te zijn. Taylor dacht dat arbeiders impliciete en expliciete afspraken met elkaar maakten om het werk vooral niet op de beste en snelste manier uit te voeren. Dit ‘systematisch lijntrekken’ was Taylor een doorn in het oog. Daarom lanceerde hij zijn principes van wetenschappelijke bedrijfsvoering, die gebaseerd zijn op de gedachte dat organisaties kunnen worden geoptimaliseerd door scheiding van hoofd- en handarbeid, standaardisatie, vergaande specialisatie en ‘meten is weten’.⁴⁸

In de klassieke organisatietheorie keek men niet of nauwelijks naar de omgeving waarin de organisatie opereerde.⁴⁹ De interne coördinatie van het werk stond centraal.

In de jaren 1960 en 1970 kwam er verandering in deze mechanische kijk op organisaties. Wetenschappers beseften dat een organisatie niet in een vacuüm opereert, maar voor haar functioneren grotendeels afhankelijk is van haar omgeving. Vanuit dit besef ontstond de contingentietheorie.⁵⁰ Deze theorie stelt dat organisaties alleen overleven wanneer ze zich (kunnen) aanpassen aan de omgeving waarin ze opereren. Dit betekende dus ook dat er geen ‘allerbeste’ manier was om het werk te organiseren. Volgens de contingentietheorie is in een stabiele, voorspelbare omgeving de bureaucratische organisatievorm het effectiefst en efficiëntst. In een turbulente en complexe omgeving daarentegen is een flexibele, gedecentraliseerde organisatievorm het geschiktst.⁵¹

Met de komst van de contingentietheorie raakten wetenschappers steeds meer geïnteresseerd in de relatie tussen verschillende organisaties. Dit leidde eind jaren 1970 tot de interorganisatietheorie.⁵² Deze theorie kijkt naar de relatie tussen organisaties, de wijze waarop organisaties van elkaar afhankelijk zijn en de manieren die organisaties vinden om met deze afhankelijkheden om te gaan. Het bekendste model uit de interorganisatietheorie is het *resource dependency*-model. Dit is (nog steeds) het centrale model in het hedendaagse denken over netwerken in en tussen organisaties. Het model veronderstelt

⁴⁸ Morgan, 1986: 27.

⁴⁹ Kickert e.a., 1997.

⁵⁰ Lawrence & Lorsch, 1967.

⁵¹ Mintzberg, 1979.

⁵² Pfeffer & Salancik, 1978; Hanf & Scharpf, 1978.

dat geen enkele organisatie over voldoende middelen (personeel, kapitaal, kennis enzovoort) beschikt om haar doelen te kunnen verwezenlijken. Organisaties zijn dus in zekere zin afhankelijk van elkaar en zijn daarmee voor hun voortbestaan afhankelijk van de relaties die ze met elkaar hebben. Deze wederzijdse afhankelijkheden verklaren waarom organisaties met elkaar moeten en willen interacteren, waardoor er netwerkachtige verbanden ontstaan.⁵³

2.3 Netwerken: een introductie

In de bestuurskundige literatuur komen verschillende definities van netwerken voor. Wij volgen in dit onderzoek de breedste en gangbaarste definitie en zien een netwerk als een min of meer stabiel patroon van sociale relaties tussen verschillende autonome actoren die voor het verwezenlijken van hun doelen in enige mate afhankelijk zijn van elkaar.⁵⁴

Netwerken kennen verschillende verschijningsvormen. Het kan gaan om het horizontaal samenwerken op een bestuursniveau, maar ook om samenwerkingsverbanden die meerdere schaalniveaus omspannen.⁵⁵ Netwerken kunnen daarnaast uit verschillende soorten actoren bestaan. Er kan sprake zijn van een patroon van sociale relaties tussen de politie en geïnstitutionaliseerde actoren (waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen interorganisatorisch zoals politie, gemeente en woningbouwcorporatie of intraorganisatorisch zoals verschillende afdelingen binnen de politieorganisatie⁵⁶) en tussen de politie en niet-geïnstitutionaliseerde actoren (bijvoorbeeld politie en burgers). Bovendien kunnen netwerken op verschillende manieren zijn georganiseerd. Er kan sprake zijn van een netwerk met een formeel karakter (bijvoorbeeld planmatig georganiseerde overleggen tussen partijen met verslaglegging en een actielijst al dan niet vastgelegd in convenanten of contractafspraken) of een meer informeel karakter (bijvoorbeeld een ad hoc geïnitieerd overleg over een acuut probleem in de wijk).⁵⁷

⁵³ Kickert e.a., 1997.

⁵⁴ Vrij naar De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007 en Kickert e.a., 1997.

⁵⁵ Hajer e.a., 2004.

⁵⁶ In dit onderzoek richten we ons bij de beschouwing van de politieke netwerkfunctie vooral op de interorganisatorische kant.

⁵⁷ Provan & Kenis, 2007.

De netwerktheorie gaat uit van horizontale relaties tussen de actoren in het netwerk. In een netwerk is geen enkele partij de baas. Netwerken worden gekarakteriseerd door een continue interactie tussen actoren gericht op uitwisseling van middelen en onderhandeling over gemeenschappelijke doelen.⁵⁸ Om deze interactieprocessen beter te kunnen begrijpen, zoomen we in op de vier structuurkenmerken van netwerken: pluriformiteit, interdependentie, geslotenheid en dynamiek.⁵⁹

Een netwerk bestaat vaak uit actoren die op onderdelen raakvlakken vertonen maar ook zekere verschillen kennen, vooral met betrekking tot de middelen die ze bezitten (in termen van informatie, kennis, diensten, goederen, financiën enzovoort). Het feit dat actoren in een netwerk in zekere mate van elkaar verschillen, wordt in de literatuur *pluriformiteit* genoemd. Het principe van pluriformiteit maakt dat partijen elkaar kunnen versterken door het uitruilen van middelen. De mate van pluriformiteit heeft ook betekenis voor de macht die actoren in een netwerk kunnen uitoefenen. Hoe meer actoren van elkaar verschillen, des te moeilijker het voor een actor wordt om in het netwerk te interveniëren. Pluriformiteit maakt dat iedere partij in een netwerk gevoelig is voor een ander type interventie.⁶⁰

Naast de verschillen tussen actoren bestaat er in netwerken ook altijd een zekere mate van *interdependentie*: actoren zijn van elkaar afhankelijk om hun eigen doelen te kunnen verwezenlijken en zullen daarom de (machts)middelen die ze bezitten tegen elkaar uit moeten spelen. Een elementair principe hierbij is reciprociteit: plichten zijn wederkerig.⁶¹ Actor A is aan actor B iets verplicht, in de wetenschap dat actor B op een volgend moment iets verplicht is aan actor A. Samen werken in een netwerk vraagt dus om ‘geven en nemen’. Wanneer je alleen ‘neemt’ uit het netwerk en niets ‘geeft’, heb je als netwerkpartner simpelweg geen toegevoegde waarde en zal je uiteindelijk uit het netwerk vallen.⁶²

Actoren in netwerken kenmerken zich veelal door *geslotenheid*: ze laten zich niet of nauwelijks sturen door andere actoren in of buiten het netwerk. Deze geslotenheid kan voortkomen uit de behoefte om de onzekerheid en de complexiteit in de omgeving van de organisatie te verminderen. Een andere moge-

58 Rhodes, 2007.

59 De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007; zie ook Rhodes, 2007.

60 De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007; zie ook Rhodes, 2007.

61 De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007; zie ook Rhodes, 2007.

62 Agranoff & McGuire, 1999.

63 De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007.

lijke oorzaak van de geslotenheid van actoren is dat sturing van buiten niet aansluit bij professionele werkopvattingen en waarden van de actor.⁶³

Het laatste kenmerk van netwerken is dat ze onderhevig zijn aan verandering. Dit wordt ook wel de *dynamiek* van het netwerk genoemd. Het komt erop neer dat de positie van actoren in het netwerk, hun geslotenheid en hun professionele opvattingen voortdurend veranderen. De samenstelling van het netwerk wordt eveneens beïnvloed door nieuwe actoren in het netwerk en andere actoren die het netwerk verlaten. Bovendien kunnen netwerken ook uiteenvallen.⁶⁴ Dit verklaart onder meer waarom het samenwerken in een netwerk nooit vanzelf gaat en veelal met horten en stoten verloopt.

Onderscheid kan gemaakt worden tussen samen werken en samenwerking in netwerken.

In de meeste gevallen is in netwerken sprake van actoren die samen werken om hun belangen te verwezenlijken.⁶⁵ Het gaat hierbij concreet bijvoorbeeld om de uitwisseling van informatie zodat actoren vrijblijvend en afzonderlijk van elkaar hun werkwijzen kunnen optimaliseren. Een verdergaande vorm van samen werken is samenwerking: het doelbewust afstemmen van elkaars handelingen en daarmee het aangaan van wederzijdse verplichtingen.⁶⁶ Samenwerking lijkt in de praktijk minder voor te komen vanwege institutionele en menselijke barrières. Samen werken vanwege een gedeeld belang is vanzelfsprekend mogelijk, maar het is weinigen gegeven delen van de eigen autonomie voor het gezamenlijke belang 'op te offeren'. In de meeste gevallen gaat het bij netwerken dan ook om samen werken voor het behalen van gezamenlijke doelen.⁶⁷

2.4 Netwerken: relaties en positie

In een netwerk hebben actoren een bepaalde relatie met elkaar. Er kunnen twee soorten relaties worden onderscheiden. In de eerste plaats kan er sprake zijn van functionele en extrafunctionele relaties.⁶⁸ Functionele relaties hebben voor een actor een duidelijke betekenis. Hij kan zijn kerntaken niet uitvoeren als hij

64 De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007.

65 Scholtens, 2008; Helsloot e.a., 2009.

66 Helsloot e.a., 2009; Scholtens, 2008; Agranoff, 2006.

67 Agranoff, 2006; Helsloot e.a., 2009.

68 De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007.

niet over dit type relaties beschikt. *Extrafunctionele* relaties hebben geen directe betekenis voor de kerntaken van een actor. In de tweede plaats wordt onderscheid gemaakt tussen sterke en zwakke relaties.⁶⁹ Sterke relaties zijn relaties die intensief worden onderhouden. Zwakke relaties worden warm gehouden voor incidenteel gebruik.

Onderzoek laat zien dat alle vier de soorten relaties van belang zijn voor de positie van een actor in een netwerk.⁷⁰ De dynamiek in een netwerk maakt namelijk dat het onvoorspelbaar is welke actoren in de toekomst van pas kunnen komen. Posities van actoren kunnen bijvoorbeeld veranderen, waardoor ze belangrijker worden dan voorheen. Daarnaast kan het volgens de literatuur slim zijn om te investeren in extrafunctionele relaties, zodat een bepaalde goodwill wordt opgebouwd die zich op een later moment mogelijkerwijs laat terugbetalen. Het wordt daarom als belangrijk gezien aandacht te schenken aan alle vier typen relaties in het netwerk.

Afhankelijk van de hoeveelheid en verschillende soorten relaties die actoren hebben, kunnen zij een centrale of perifere positie innemen in het netwerk. In de literatuur wordt aangenomen dat partijen die regie willen voeren in het netwerk, bijvoorbeeld omdat ze denken dat ze hierdoor taken in het netwerk makkelijker kunnen wegzetten, een centrale positie in het netwerk moeten hebben (dat wil zeggen: veel verbindingen met actoren in het netwerk⁷¹). Actoren aan de rand van het netwerk hebben immers minder contacten met relevante partijen en daarmee waarschijnlijk ook minder (actuele) informatie. Zij zijn daardoor minder goed in staat het spelersveld te overzien.⁷²

2.5 Netwerken: rollen

Actoren met een bepaalde positie in een netwerk kunnen hierin ook een specifieke rol vervullen. Centrale spelers in het netwerk kunnen ondanks hun positie een erg passieve rol vervullen, bijvoorbeeld omdat ze menen dat ze bij bepaalde problemen niet aan zet zijn en andere partijen het moeten oppakken. Anderzijds kunnen actoren aan de rand van het netwerk een belangrijke rol vervullen

⁶⁹ De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007.

⁷⁰ Granovetter, 1973.

⁷¹ Het gaat hier specifiek om *indegree* en *outdegree centrality*.

⁷² Provan, Fish & Sydow, 2007.

als intermediair, omdat ze bijvoorbeeld als een van de weinigen in het netwerk contact hebben met een partij die mogelijk ook voor andere partijen van waarde kan zijn.

Zes netwerkkrollen uit de literatuur

We hebben de verschillende rollen die in de literatuur worden genoemd, bijeengebracht in de volgende onderverdeling.⁷³ De voorbeelden tussen haakjes zijn citaten uit de interviews met wijkagenten uit Brabant Zuid-Oost en Amsterdam-Amstelland.

Plant: een actor die geen actieve bijdrage aan het netwerk levert en enkel ‘neemt’ van het netwerk. Typische uitspraken van een plant zijn: ‘ik zit erbij omdat het moet’, ‘wellicht is het in de toekomst voor mij interessant’ en ‘die informatie is voor mij interessant om te weten’.

Intermediair: een actor die actoren in het netwerk verbindt met externe actoren. Een typische uitspraak van een intermediair is: ‘Ik ken nog iemand die daarbij kan helpen.’

Expert/ervaringsdeskundige: een actor die actoren in het netwerk voorziet van zijn kennis/expertise over een bepaald onderwerp. Een typische uitspraak van een expert/ervaringsdeskundige is: ‘Het is slim om een lamp met een bewegingsmelder in je tuin te hangen, dat schrikt inbrekers af.’

Facilitator: een actor die andere actoren in het netwerk helpt bij het oplossen van (al dan niet gezamenlijke) problemen. Typische uitspraken van een facilitator zijn: ‘wij kunnen wel extra capaciteit leveren om die jongens in de gaten te houden’ en ‘ik wil wel met je meegaan naar dat gezin om je bij te staan’.

Initiator: een actor die nieuwe onderwerpen in het netwerk brengt. Een typische uitspraak van een initiator is: ‘Die hanggroep vormt een steeds groter probleem. Daar moeten we wat aan doen.’

Regisseur: een actor die taken verdeelt en het besluitvormingsproces in een netwerk stuurt. Typische uitspraken van een regisseur zijn: ‘laten we morgen weer bij elkaar komen’, ‘dat is een taak van de gemeente’ en ‘kan ik ervan opaan dat jullie dit oppakken?’

73 Zie bijvoorbeeld Provan & Kenis, 2007; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007; Provan, Fish & Sydow, 2007; Gladwell, 2005; Hajer e.a., 2004.

Volgens het principe van reciprociteit ligt het in de lijn der verwachting dat actoren die enkel en alleen als plant of initiator opereren – en daarmee weinig ‘geven’ aan het netwerk – niet als volwaardige netwerkspelers worden gezien en daardoor uiteindelijk uit het netwerk zullen vallen.⁷⁴

2.6 Netwerken: drie centrale principes

De literatuur maakt duidelijk dat het (voort)bestaan en de effectiviteit van het samenwerken in een netwerk is gerelateerd aan enkele netwerkprincipes. In deze paragraaf staan wij kort stil bij drie van deze principes.⁷⁵

Principe 1: actoren moeten er (in hun perceptie) beter van worden

Voor het voortbestaan en de effectiviteit van het netwerk is het noodzakelijk dat iedere actor het idee heeft dat hij er (onder aan de streep) beter van wordt. Het gaat hierbij dus om de gepercipieerde opbrengst van het netwerken. Een partij zal alleen in netwerkverband willen opereren wanneer het in hun perceptie bijdraagt aan het verwezenlijken van zijn belangen.⁷⁶

‘One clear observation is that sustained collaborative activity, such as that of ongoing networks, must demonstrate worth.’⁷⁷

‘Despite the broader value that may accrue to clients and the community at large as a result of integrated delivery of services through a network, network members still strive to ensure the survival of their own agency.’⁷⁸

Van belang is dat er verschillende percepties kunnen bestaan over de opbrengst van het netwerk. Een actor die ‘op winst staat’ maar op meer winst had gerekend, kan bijvoorbeeld ontevreden zijn over het functioneren van het netwerk en dit (daarom) uiteindelijk verlaten.⁷⁹ De perceptie over de opbrengst van het

74 Ervan uitgaande dat het opereren in een netwerk plaatsvindt op basis van vrijwilligheid.

75 Zie Van Steden (2011) en De Bruijn & Ten Heuvelhof (2007) voor meer netwerkprincipes.

76 Milward & Provan, 2003.

77 Agranoff, 2006: 58.

78 Provan & Milward, 2001: 420.

79 De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007.

netwerken wordt beïnvloed door de ervaren transactiekosten die het netwerken met zich meebrengt. Wanneer het netwerken in de beleving van een actor veel inspanning vergt, heeft dit invloed op de ervaren opbrengst. Andersom kan het ook zijn dat het prettig ervaren ‘samenzijn’ in het netwerk de gepercipieerde opbrengst van het netwerken positief beïnvloedt.

Principe 2: participeren in netwerken betekent ‘geven’ en ‘nemen’

Uit de literatuur blijkt dat bijna alle problemen bij het samenwerken in netwerken ontstaan wanneer een actor probeert zo veel mogelijk zijn eigen doelen te verwezenlijken, zonder rekening te houden met de doelen van andere actoren of het ‘gezamenlijke’ doel.

‘In collaboration, individual partners often demonstrate a willingness to interact collaboratively only if other partners demonstrate the same willingness. This “I will if you will” mentality (tit-for-tat reciprocity) is based on the perceived degree of obligation, such that partners are willing to bear initial disproportional costs because they expect their partners will equalize the distribution of costs and benefits over time out of a sense of duty.’⁸⁰

In netwerken geldt het principe van reciprociteit: plichten zijn omkeerbaar. Dit betekent dat wanneer actoren bepaalde verplichtingen opleggen aan andere actoren, zij ook in andere situaties ‘opgelegde’ verplichtingen kunnen verwachten en deze moeten accepteren.⁸¹ Netwerken met als doel om taken enkel en alleen weg te zetten is daarmee theoretisch weinig realistisch en zal uiteindelijk zelfs kunnen leiden tot destructie van het netwerk.

Principe 3: participeren in een netwerk vraagt om een zekere beslissingsbevoegdheid binnen de eigen organisatie

Actoren die participeren moeten een zeker draagvlak genieten binnen hun eigen organisatie en een zekere mate van beslissingsbevoegdheid hebben. Wanneer een actor niet in staat is om de afspraken die in een netwerk zijn gemaakt binnen de eigen organisatie tot uitvoering te (laten) brengen, zal op

⁸⁰ Thompson & Perry, 2006: 27.

⁸¹ Pfeffer & Salancik, 1978; Hanf & Scharpf, 1978; Provan, Fish & Sydow, 2007; Provan & Kenis, 2007; Rhodes, 2007.

den duur zijn geloofwaardigheid verzwakken en daarmee ook zijn positie in het netwerk.

‘In network management it is important not only to create consensus between the representatives of organizations regarding a joint course of action, but also to establish support for these ideas within the organization... the success of network management largely depends on the quality of leadership and the commitment power possessed by the representatives of the organizations involved.’⁸²

2.7 Sturing van professionals met een netwerkende taak

Voor professionals met een netwerkende taak bestaat een spanning tussen enerzijds het participeren in netwerken, waarin zij op basis van gelijkwaardigheid en wederzijdse afhankelijkheid afspraken maken met allerlei partijen in het netwerk, en anderzijds hun hiërarchische ondergeschiktheid binnen de eigen organisatie.⁸³

Daarom analyseren we in deze paragraaf de mate waarin en wijze waarop organisaties sturing kunnen geven aan professionals die opereren in netwerkachtige verbanden. Hiertoe gaan we in op twee relevante theoriestukken: Distributed Decision Making (DDM)⁸⁴ en Complex Responsive Processes (CRP).⁸⁵

Onder sturing verstaan wij in dit onderzoek in navolging van Terpstra ‘al die min of meer doelgerichte pogingen om de uitvoering zo te beïnvloeden dat daarin beoogde doeleinden (beter) worden bereikt en/of meer wordt gehandeld in overeenstemming met gestelde normen’.⁸⁶

Distributed Decision Making (DDM)

Het kernvraagstuk in DDM gaat over de optimale afstemming van meerdere, met elkaar samenhangende beslissingen, genomen door verschillende actoren.

⁸² Kickert e.a., 1997: 58.

⁸³ Hajer e.a., 2004.

⁸⁴ Schneeweiss, 2003.

⁸⁵ Stacey e.a., 2000.

⁸⁶ Terpstra, 2002: 21.

DDM wordt ook wel gedefinieerd als ‘design and coordination of connected decisions’.⁸⁷

DDM speelt in organisaties waarin informatie en beslissingsbevoegdheid zijn verdeeld over veel, vaak geografisch verspreide actoren binnen de organisatie. DDM veronderstelt dat veel vraagstukken in dergelijke organisaties dermate complex en dynamisch zijn dat ze niet kunnen worden begrepen door een (centrale) actor. Dit komt omdat er sprake is van een (gedeeltelijke) informatie-asymmetrie tussen de actoren in de organisatie. Deze informatie-asymmetrie ontstaat in de eerste plaats omdat actoren vaak geografisch verspreid van elkaar opereren en daardoor over unieke lokale informatie beschikken. In de tweede plaats zijn de cognitieve capaciteiten van actoren niet oneindig en daarom kunnen actoren maar een beperkte hoeveelheid aan informatie verwerken en delen.⁸⁸ Complexe en dynamische vraagstukken zouden volgens DDM daarom beter worden opgelost door ze in kleine stukjes op te delen en neer te leggen bij die actoren die direct zijn betrokken bij dat deel van het vraagstuk, zonder tussenkomst van een centrale actor.

De informatie-asymmetrie in organisaties die worden gekenmerkt door DDM maakt dat het centraal aansturen van actoren slechts in beperkte mate mogelijk is. Anders gezegd is het voor een centrale actor onmogelijk vanuit zijn beeld van de situatie af te leiden wat er moet gebeuren, al was het maar omdat dit beeld vaak niet klopt met de complexe en veranderlijke werkelijkheid.⁸⁹ De taak van de centrale actor in dergelijke organisaties is enerzijds om een gemeenschappelijke focus te ontwikkelen, zodat actoren hun beslissingen kunnen laten aansluiten bij het doel van de organisatie. Anderzijds moet de centrale actor sturen op randvoorwaarden. Die sturing moet zijn gericht op het versterken van het zelforganiserend vermogen van actoren, zodat zij zo veel mogelijk in staat worden gesteld zelf hun werk effectief te kunnen organiseren.⁹⁰

In organisaties die zich kenmerken door DDM worden beslissingen genomen op basis van lokaal beschikbare informatie. Dit kan ertoe leiden dat eenheden verstandige keuzen maken, terwijl vanuit de top gezien deze keuzen suboptimaal zijn. Ondanks dat in DDM gekenmerkte organisaties eenheden zelfsturend moeten zijn en beslissingen decentraal worden genomen, kan een hiërarchische interventie daarom wenselijk zijn (bijvoorbeeld om te zorgen dat

87 Schneeweiss, 2003; Rasmussen e.a., 1991.

88 Brehmer, 2000; Brehmer & Svenmarck, 1994.

89 Rasmussen e.a., 1991.

90 Stacey e.a., 2000; McMillan, 2004; Mastenbroek, 2007; Groot, 2010; Scholtens, 2008.

de beslissingen van eenheden beter aansluiten bij de gemeenschappelijke focus). Over de mate waarin en de wijze waarop dit mogelijk is, gaat CRP.

Complex Responsive Processes (CRP)

De theorie van complexe responsieve processen gaat uit van de aanname dat sociale interactie tussen mensen leidend is bij de ontwikkeling van organisaties.⁹¹ CRP wordt ook wel gedefinieerd als ‘continually iterated nonlinear interactions, in both verbal as non-verbal forms, between human bodies’.⁹² CRP verklaart het gedrag van organisaties als resultante van interacties tussen individuen, die worden gestuurd door macht, ideologie en identiteit.⁹³

CRP is een complexiteitstheorie die stelt dat organisaties het best kunnen worden begrepen als patronen van responsieve processen. Deze laatste worden gevormd door lokale interacties tussen individuen en groepen in de organisatie. Zij doen hun werk veeleer op grond van hun eigen lokale organisatieprincipes (op basis van macht, intenties en ideologieën) dan dat ze zich simpelweg naar centraal gestelde regels voegen.⁹⁴ Individen noch groepen hebben controle over lokale interactieprocessen: het is het samenspel tussen de keuzen, intenties en ideologieën van alle individuen en groepen in een organisatie dat maakt hoe bepaalde patronen tot stand komen.⁹⁵ Deze patronen zijn daarom van tevoren niet te voorspellen en kunnen door geen enkel lid van de organisatie worden beheerst, maar bepalen wel hoe een organisatie functioneert.

In de theorie van CRP worden leidinggevendens tevens als onderdeel van een lokaal interactiepatroon gezien. Ook zij hebben slechts lokaal contact met een klein deel van de organisatie. In grotere organisaties, zeker in frontlijnorganisaties waar traditioneel een grote afstand bestaat tussen uitvoering en beleid,⁹⁶ heeft niet iedereen contact met elkaar: mensen interacteren in hun eigen lokale omgeving naar hun eigen – of in deze lokale omgeving geldende – principes of regels.⁹⁷ Dit betekent volgens de theorie van CRP dan ook dat de invloed van het

91 Stacey e.a., 2000.

92 Stacey e.a., 2000; McMillan, 2004.

93 Groot, 2010.

94 Groot, 2010.

95 Stacey e.a., 2000; Wheatley, 2006.

96 In hoofdstuk 4 gaan we nader in op dit bijzondere kenmerk van frontlijnorganisaties.

97 Groot, 2010.

management op de resultaten van een organisatie gering is.⁹⁸ Invloed van leidinggevend en op netwerkende professionals is volgens CRP in beperkte mate mogelijk door het initiëren van en participeren in lokale interacties:

‘Verandering krijgt vooral betekenis binnen de directe en persoonlijke werkrelaties. Het eigen team en de dagelijkse werkcontacten en de daarin ervaren noodzaak het werk beter te doen, zijn factoren die tellen. In persoonlijk contact moet de verandering in het directe contact van een verantwoordelijke “baas” met het eigen team betekenis krijgen.’⁹⁹

‘Deze als algemeen gewenste situationele gedragsbenadering, waarin de senior manager met opzet lokaal tracht te participeren in het ontstaan van wenselijke sociale objecten, vereist heel wat persoonlijke betrokkenheid en vaak kennis van gedetailleerde processen en procedures.’¹⁰⁰

Implicaties van DDM en CRP voor de sturing op netwerkende professionals

DDM en CRP maken duidelijk dat leidinggevend en in organisaties op enkele aspecten invloed kunnen uitoefenen op de handelingen van medewerkers, maar dat zij nimmer in staat zijn om de handelingen van medewerkers te (kunnen) beheersen. DDM wijst op het belang van decentralisatie van bevoegdheden, het ontwikkelen van een gemeenschappelijke focus en het versterken van het zelforganiserende vermogen van medewerkers. CRP leert ons dat medewerkers worden gestuurd in en door lokale interactieprocessen en dat leidinggevend en deze processen (alleen) kunnen beïnvloeden door zelf te participeren in deze lokale processen.¹⁰¹

De twee theorieën tezamen impliceren dat er voor de sturing op professionals met een netwerkende taak twee verschillende opties mogelijk en noodzakelijk zijn: directe sturing en indirecte sturing.¹⁰²

Directe sturing is primair gericht op het ontwikkelen van een gemeenschappelijke focus en het (direct) beïnvloeden van routines en gedrag van (individu-

98 Stacey e.a., 2000; McMillan, 2004.

99 Mastenbroek, 2004: 82.

100 Groot, 2010: 125.

101 Stacey e.a., 2000.

102 Vergelijk Mastenbroek, 2004.

ele) eenheden. Deze sturingsvorm vereist veel participatie van leidinggevend en in lokale interactieprocessen en is daarmee slechts op enkele onderdelen (tegelijk) mogelijk.

Indirecte sturing is primair gericht op het versterken van en ruimte geven aan het zelforganiserende vermogen van actoren, zodat zij beter in staat zijn om hun taken uit te voeren. Zelforganisatie kan worden versterkt door het ondersteunen en stimuleren van bottom-upinitiatieven van eenheden, het bewust delegeren van verantwoordelijkheden en het initiëren van en investeren in de interactie tussen decentrale eenheden.¹⁰³

Het basisprincipe bij het toepassen van deze sturingsvormen is volgens de literatuur: 'Indirecte sturing waar mogelijk, directe sturing waar noodzakelijk.'¹⁰⁴ In hoofdstuk 5 analyseren wij wat dit precies betekent voor sturing van politieke netwerkers.

2.8 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de theorie over beleidsnetwerken en de sturing van actoren die opereren in deze structuren. Het ontstaan van een netwerk komt voort uit de als zodanig ervaren wederzijdse afhankelijkheden tussen partijen. De theorie wijst op een sterk functioneel karakter van netwerken: actoren werken alleen samen wanneer ze denken dat ze er uiteindelijk beter van worden. De verschillende belangen en middelen van actoren impliceren volgens de theorie dat er in netwerken altijd sprake moet zijn van geven en nemen. Wie alleen maar neemt uit een netwerk en niet geeft, heeft geen toegevoegde waarde en zal uiteindelijk uit het netwerk vallen.

De literatuur over sturing van professionals met een netwerkende taak laat zien dat er een spanning bestaat tussen het opereren in netwerkachtige structuren enerzijds en het krijgen van (hiërarchische) sturing vanuit de 'eigen' organisatie anderzijds.

De bestudering van twee theoriestukken, Distributed Decision Making (DDM) en Complexive Responsive Processes (CRP), maakt duidelijk dat leidinggevend invloed kunnen uitoefenen op de handelingen van netwerkende

¹⁰³ Vergelijk Stacey e.a., 2000; Mastenbroek, 2004. Deze sturingsvorm wordt ook wel 'sturen op vertrouwen' genoemd, zie bijvoorbeeld Mastenbroek (2004), maar ook Van Hoorn (2010).

¹⁰⁴ Vergelijk Mastenbroek, 2004.

professionals, maar dat zij nimmer in staat zijn om deze handelingen te (kunnen) beheersen. DDM wijst op het belang van decentralisatie in complexe organisaties en daarmee het versterken van de van nature aanwezige zelforganisatie in organisaties. CRP leert ons dat het functioneren van organisaties wordt bepaald door het samenspel van lokale interactieprocessen. Leidinggevers kunnen het gedrag beïnvloeden door veel te participeren in deze lokale interacties.

De twee theorieën tezamen veronderstellen dat er voor de sturing op professionals met een netwerkende taak twee verschillende soorten sturing mogelijk en noodzakelijk zijn: directe sturing en indirecte sturing.¹⁰⁵ Directe sturing is gericht op het ontwikkelen van een gemeenschappelijk richtsnoer en de beïnvloeding van gedragstendensen, zodat beoogde doeleinden beter worden bereikt of zodat er beter wordt gehandeld volgens bepaalde normen. Indirecte sturing is gericht op het versterken van het zelforganiserende vermogen van decentrale eenheden. Omdat directe sturing slechts op enkele kritische onderdelen (tegelijk) mogelijk is, geldt het principe: indirecte sturing waar mogelijk, directe sturing wanneer echt noodzakelijk.

¹⁰⁵ Vergelijk Mastenbroek, 2004.

Netwerken in het landelijke politiebeleid: historie en betekenis

3.1 Inleiding

Netwerken is niet altijd een taak geweest van de politie, althans niet in de huidige vorm. Voor de jaren 1970 was de politie vooral een repressief machtsapparaat. Er waren wel wijkagenten (in de volksmond: wijkzusters), maar deze werden niet gezien als kernonderdeel van de politieorganisatie. Na de jaren 1970 is hier langzaam verandering in gekomen. De Nederlandse politie heeft zichzelf sindsdien ontwikkeld tot een maatschappelijke politieorganisatie. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe deze verandering heeft geleid tot de praktijk van vandaag waarin netwerken volgens het politiebeleid een kerntaak is.

3.2 Kiem van het netwerken

De maatschappelijke onrust in de jaren 1960 en 1970 en de evidente onmacht van de politie om opstanden als krakersrellen adequaat op te lossen, zijn dé aanleiding geweest om rond 1975 een onderzoek uit te zetten naar de sterkte van de gemeentekorpsen. Willem Friedrich Fortman, toenmalig minister van Binnenlandse Zaken, liet de Kring van Hoofdcommissarissen een projectgroep samenstellen die deze opdracht moest uitvoeren. De bekendste namen in de groep waren: Jan Wiarda, Ries Straver, Eric Nordholt en Hans Andersson.

In 1977 leverde de projectgroep het eindrapport *Politie in Verandering* op. De auteurs bleken de oorspronkelijke opdracht naar de sterkteverdeling van de gemeentelijke politiekorpsen te hebben geïnterpreteerd als een fundamenteel onderzoek naar de politieorganisatie.

De eerste reactie van het ministerie en de Kring van Hoofdcommissarissen op het rapport was uitermate afkeurend: 'Het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Kring van Hoofdcommissarissen stelden ten eerste

dat het geen antwoord was op de oorspronkelijke vraag en ten tweede stelden ze dat ze als opdrachtgever geen idee hadden wat ze met een rebelse opvatting over een fundamenteel ander type politie moesten.’¹⁰⁶

In het rapport wordt uitgebreid de relatie tussen maatschappij en politie van die tijd belicht. Uit deze beschrijving volgt de conclusie dat de politie veel te ver afstaat van de maatschappij om haar taken (nog) te kunnen uitvoeren. De politie is veel te veel een gesloten organisatie die door de maatschappij vooral wordt gezien als de verdediger van het heersende gezag. Daarom stellen de auteurs dat de politieorganisatie een fundamentele koerswijziging moet ondergaan.

Vooraf voor de korpschefs in de grote steden was deze conclusie een (onaangename) verrassing. Zij waren in die tijd vooral uit op meer politiet capaciteit vanuit de gedachte daardoor effectiever te kunnen optreden tegen de grootstedelijke problematiek.¹⁰⁷

De grondslag van de aanbeveling om de politieorganisatie fundamenteel te veranderen, vormde het destijds heersende ideaal van een maakbare samenleving. De overheid kiest voor een benadering waarbij productiviteit en rentabiliteit onderschikt zijn aan ideologische afwegingen die in het teken staan van het sociaal beheersen van de maatschappij.¹⁰⁸ Voor de politie betekent dit dat haar functie wordt verbreed: de politie moet niet langer alleen de rechtsorde handhaven, maar moet ook bijdragen aan de opbouw van de maatschappij.¹⁰⁹ Specifieker verwacht de politie van zichzelf dat zij een actieve bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van criminaliteit.

Volgens de geïnterviewde auteurs is de volgende zin kenmerkend voor het rapport *Politie in Verandering*: ‘De politie heeft niet alleen een rol bij het verdedigen van de rechtsstaat, maar ook bij het creëren van sociale condities voor een democratische rechtsstaat.’¹¹⁰

106 Een van de geïnterviewde opstellers van *Politie in Verandering* (PiV).

107 Een van de geïnterviewde opstellers van PiV.

108 Projectgroep Organisatie en Structuren, 1977; Angell, 1971.

109 Projectgroep Organisatie en Structuren, 1977a.

110 Projectgroep Organisatie en Structuren, 1977a: 53.

In het rapport wordt uitgelegd hoe men verwacht dat de politie invulling geeft aan haar preventieve taak. De gedachte van de projectgroep is dat de dreiging van het machtsmonopolie een sterke preventieve werking heeft. Hiermee wordt bedoeld dat enkel het bemoeien met een probleem door de politie in veel gevallen al voldoende is om escalatie te voorkomen. Het machtsmonopolie is in deze redenatie de spil van de politiefunctie. Het machtsmonopolie is bepalend voor het zo goed mogelijk kunnen uitoefenen van zowel haar preventieve als repressieve taak.¹¹¹

Het rapport stelt echter dat in de praktijk de dreiging van het machtsmonopolie niet altijd toereikend zal zijn om adequaat de preventieve taak te kunnen uitoefenen.¹¹² Daarom wordt in het rapport gepleit voor het ontwikkelen van een alternatieve aanpak. Voor het vervullen van de preventieve functie moet de politie een sterke informatie- en signaleringsfunctie op zich nemen. Concreet wordt van de politie verwacht dat zij actief deelneemt aan de maatschappij met als doel het inwinnen van informatie, zodat zij in een vroeg stadium wordt betrokken bij sluimerende (veiligheids)problemen.¹¹³

In het rapport zijn duidelijk de gedachten van de Britse wetenschapper Angell zichtbaar. Angell schrijft ook dat een statelijke politieorganisatie niet flexibel genoeg is om aansluiting te vinden bij de behoeften van de maatschappij. Hij spreekt over een democratisch politiemodel, waarmee hij een politieorganisatie bedoelt die luistert naar de maatschappij en waarin vrijheid van handelen het belangrijkste instrument is voor de politiefunctionaris.¹¹⁴

Overigens was het op deze manier invullen van het politiewerk in Nederland al veel eerder in de praktijk beproefd. De Dordrechtse commissaris Heidema heeft in de jaren 1950 al volgens deze gedachte gewerkt door de stad in drieën te delen. In elk deel was een wijkteam actief. Zijn streven was 'een zo efficiënt mogelijk werkend politieapparaat dat een geïntegreerd deel van de gemeenschap uitmaakt'.¹¹⁵

111 Projectgroep Organisatie en Structuren, 1977b: 102.

112 Rosenthal, 1999: 19.

113 Projectgroep Organisatie en Structuren, 1977a: 54-55; Hoogenboom, 2009a: 23; diverse respondenten.

114 Angell, 1971.

115 Fijnaut, 2007: 864.

De auteurs van *Politie in Verandering* dachten dat een politieorganisatie die zich dicht bij de maatschappij bevindt veel meer informatie zou verzamelen dan sec voor het uitvoeren van haar rol als opsporingsinstantie en handhaver. Voor het oplossen van veel van deze problemen beschikken andere partijen over geschiktere middelen dan de politieorganisatie.¹¹⁶ Daarom wordt in het rapport gesteld dat een maatschappelijk geïntegreerde politieorganisatie voor haar functioneren afhankelijk is van andere partijen.¹¹⁷

Om de partijen in staat te stellen deze problemen op te lossen, dient de politie volgens het rapport de rol van intermediair te vervullen. Dit betekent dat de dagelijkse politietaak bestaat uit het signaleren van diverse (veiligheids)problemen en het informeren van anderen hierover.¹¹⁸ In het rapport wordt verder niet ingegaan op de praktische kant van deze relatie tussen de politie en de andere partijen op bijvoorbeeld het maatschappelijk middenveld.¹¹⁹

Hoogenboom zet vraagtekens bij het nieuwe karakter van het informeren en signaleren. Hij stelt dat de informatiefunctie niet nieuw is; het informeren van andere partijen zowel binnen als buiten de organisatie is altijd al een onderdeel geweest van het politiewerk, waarbij hij wijst op het structurele belang van inlichtingen.¹²⁰ Deze vorm van informatiedeling is echter primair gericht op criminaliteitsbeheersing, terwijl in *Politie in Verandering* de politie op een veel breder terrein informatie verzamelt en anderen van informatie voorziet.¹²¹

Zonder de termen ‘netwerk’ en ‘netwerken’ te gebruiken, wordt met de introductie van de politietaak ‘informeren en signaleren’ voor het eerst gesproken over de politie als netwerker (in de oorspronkelijke tekst: intermediair).¹²²

116 Projectgroep Organisatie en Structuren, 1977a: 56; vergelijk Schuilenburg, 2009: 12.

117 Projectgroep Organisatie en Structuren, 1977a: 100.

118 Projectgroep Organisatie en Structuren, 1977a: 56.

119 Verschillende wetenschappers stelden al eerder (in brede zin) vast dat het in het rapport ontbreekt aan een praktische gedachte over de toepassing van het gedachtegoed (vergelijk Van der Torre, 1999: 28-29; Van Reenen, 1979; Punch, 2006).

120 Hoogenboom, 2009a: 29.

121 Projectgroep Organisatie en Structuren, 1977b: 99.

122 Vergelijk Bron e.a., 2010.

Zoals gezegd ontbreekt het in het rapport echter aan gedachten over de praktische uitwerking van deze nieuwe politietaak. Een grondgedachte van het rapport was de vanzelfsprekendheid dat andere partijen de rest van de veiligheidsproblematiek oppakken als de politie handhaaft, opspoort én informeert.¹²³

In gesprek met een van de auteurs van *Politie inVerandering* komt naar voren dat ook hij onderkent dat in het rapport te weinig aandacht is uitgegaan naar de praktische kant van het ‘informeren en signaleren’:

‘De kern van het rapport *Politie inVerandering* is dat de politie vanuit haar machtsmonopolie exclusief bijdraagt aan sociale beheersing. Het samenwerken zat erop die manier in, maar is in het rapport alleen niet verder uitgewerkt. Dit is pas voor het eerst gebeurd met de publicatie van de Commissie Roethof (1986).’¹²⁴

3.3 Meer ruimte voor het netwerken

Pas halverwege de jaren 1980 wordt het gedachtegoed van *Politie inVerandering* officieel uitgangspunt voor de toekomst van de politieorganisatie.¹²⁵ In het begin zijn het enkele toonaangevende politiechefs die gemeentelijke nota’s publiceren waarin zij het gedachtegoed onderschrijven.¹²⁶ Zo schrijft de Haagse hoofdcommissaris Peijsters in 1988 de nota *Naar een kleinschalige politiezorg* waarin hij pleit voor de bouw van diverse wijkbureaus.¹²⁷ In diezelfde periode wordt op verschillende plaatsen in het land geëxperimenteerd met het wijkteamconcept. In eerste instantie gebeurt dit vooral in de kleinere gemeenten, maar daarna volgen ook grotere steden als Utrecht en Amsterdam.¹²⁸

Deze ontwikkelingen suggereren een proces waarbij de ideologie van *Politie inVerandering* in de praktijk wordt geïmplementeerd. Maar in de praktijk lijkt de implementatie zich in het algemeen te beperken tot slechts een organisatori-

123 Geïnterviewde opstellers van *PiV*.

124 Geïnterviewde opsteller van *PiV*.

125 Geïnterviewde opsteller van *PiV*.

126 Cachet & Versteegh, 1999: 499-503; Fijnaut, 2007: 167-168.

127 Peijster, 1988.

128 Cachet & Versteegh, 1999: 499; Fijnaut, 2007: 875.

sche verandering. Er komen weliswaar wijkteams en wijkagenten, maar de politiekorpsen houden zich (nog altijd) primair bezig met noodhulp, ordehandhaving en opsporing.¹²⁹ Het ter uitvoering brengen van de (toenmalige) politietaken ‘informer en signaleren’ is in de praktijk nauwelijks zichtbaar.

De introductie van de wijkagent is het enige initiatief waarmee in de jaren 1980 daadwerkelijk invulling wordt gegeven aan de brede taakopvatting zoals die is geïntroduceerd in *Politie in Verandering*. In de praktijk functioneert de wijkagent echter los van de basispolitiezorg en is daarmee van marginale betekenis voor het politiewerk in brede zin.¹³⁰

Fijnaut beschrijft in *De geschiedenis van de Nederlandse politie* dat binnen de politie weerstand bestond tegen het invoeren van de wijkteampolitie en daarmee de brede politiefunctie. Zo zorgde het verzet van de surveillancedienst en de recherche in het Haarlemse korps ervoor dat de verdere uitrol van het wijkteamconcept in 1984 werd stopgezet. Pas toen Straver in 1987 hier korpschef werd, kwam de verdere implementatie weer op gang.¹³¹

Een belangrijke reden voor het feit dat de brede politiefunctie in de jaren 1980 maar beperkt in praktijk wordt gebracht, is een gevolg van de sterke stijging van de kleine criminaliteit. Deze stijging is voor het ministerie van Justitie aanleiding om een onderzoek in te stellen onder leiding van Hein Roethof. Het onderzoek is erop gericht om de oorzaken van de toenemende kleine criminaliteit vast te stellen en op basis van de bevindingen aanbevelingen te doen over de organisatie van de veiligheidszorg.¹³²

In het rapport wordt geconcludeerd dat de sterk gestegen criminaliteitscijfers worden veroorzaakt door onderliggende maatschappelijke processen.¹³³ De Commissie Roethof wijst vooral de individualisering en

129 Horn, 1989.

130 Van der Torre, 1999: 27.

131 Fijnaut, 2007: 875-876.

132 Commissie Roethof, 1986.

133 Commissie Kleine Criminaliteit, 1986: 60.

democratisering van de samenleving aan als belangrijke oorzaken van de toenemende (kleine) criminaliteit.¹³⁴ De hoofdconclusie van de Commissie Roethof luidt dat de maatschappij een verandering ondergaat van een bevelhuishouding naar een onderhandelingshuishouding. Hierdoor is er niet langer sprake van één uniforme normstelling in de samenleving, met als gevolg een afname van de sociale controle en een toename van kleine criminaliteit.¹³⁵

De belangrijkste aanbeveling die uit de analyse van de Commissie Roethof volgt, is dat het maatschappelijk middenveld primair verantwoordelijk zou moeten zijn voor het voorkomen van (kleine) criminaliteit. De partijen op het maatschappelijk middenveld hebben volgens de commissie de capaciteiten en vaardigheden om toezicht te houden op de maatschappij, ondanks dat dit niet hun primaire taak is. Het idee is dat het maatschappelijk middenveld op die manier het toenemende tekort aan (informele) sociale controle compenseert.¹³⁶

Het maatschappelijke middenveld bestaat uit een mozaïek aan maatschappelijke organisaties als scholen, diverse verenigingen, jongerenwerkers en overige actoren.¹³⁷

Ook stelt het rapport dat de politie primair de rol van handhaver en opsporingsinstantie heeft. De sterke stijging van de criminaliteitscijfers betekent volgens de opstellers dat de politie wordt 'gedwongen' om vooral resultaat te boeken op het vlak van opsporing en criminaliteitsbestrijding.

Ook in het beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit* uit 1985 wordt expliciet gesteld dat de politie haar aandacht nog veel meer dient te richten op haar bijdrage aan criminaliteitsbeheersing.¹³⁸

134 Commissie Kleine Criminaliteit, 1986: 14.

135 Commissie Kleine Criminaliteit, 1986: 14-15.

136 Commissie Kleine Criminaliteit, 1986; Ministerie van Justitie, 1985: 10; vergelijk Fijnaut, 2007: 940.

137 Commissie Kleine Criminaliteit, 1986: 16; vergelijk Boutellier, 2005.

138 Ministerie van Justitie, 1985: 10.

Het beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit* is zichtbaar geïnspireerd door de Commissie Roethof. Zo wordt in het beleidsplan gesteld dat de politie haar controles dient te intensiveren en bovenlokale samenwerking in het kader zware criminaliteit moet uitbreiden, maar ook nadrukkelijk aandacht moet schenken aan het beheersen van kleine criminaliteit.¹³⁹ Een belangrijk nuanceverschil is dat bij het bestrijden van zware criminaliteit de politie het voortouw moet nemen, terwijl bij kleine criminaliteit andere partijen eerst aan zet zijn. Fijnaut stelt dat de gedachten van de Commissie Roethof aansluiten bij het wijkteamconcept: om effectief kleine criminaliteit te beheersen, moet de politie integreren in brede maatschappelijke actie.¹⁴⁰

De Commissie Roethof en het daarop geïnspireerde beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit* beogen de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het maatschappelijk middenveld en de politieorganisatie te verhelderen. Het belangrijkste verschil met *Politie in Verandering* is dat het ministerie van Justitie de relatie tussen politie en andere partijen wél expliciteert (en vervolgens uitlegt). Hiermee wordt de brede taakopvatting van *Politie in Verandering* voor het eerst nader ingekaderd.

De Commissie Roethof noch het beleidsplan beschrijft helder wat deze verantwoordelijkheidsverdeling betekent voor het uitvoeren van de politieke netwerktaak van informeren en signaleren. Dit betekent dat het ook na de publicatie van de Commissie Roethof in het (politie)beleid ontbreekt aan een heldere gedachte over hoe de politie het informeren en signaleren in praktijk moet brengen. Preciezer verwoord mist het (politie)beleid nog altijd een heldere (praktische) vorm van netwerkdenken evenals een bestuurlijke structuur waarmee aan het informeren en signaleren een operationele invulling kan worden gegeven.

3.4 Functionele invulling van het netwerkdenken

In de jaren 1990 is een lokale benadering nog altijd het uitgangspunt van de Nederlandse politie. De gedachtegang van het kabinet Lubbers II dat ook de Nederlandse politie ‘zakelijk’ moet gaan werken, lijkt in eerste instantie de

139 Ministerie van Justitie, 1985: 9-10; vergelijk Fijnaut, 2007: 941.

140 Fijnaut, 2007: 940-941.

afstand tussen maatschappij en politieorganisatie te vergroten.¹⁴¹ De drang naar bedrijfsmatigheid leidt tot de invoering van een nieuw regionaal politiestelsel. Tegelijkertijd wordt de nieuwe Politiewet van 1993 van kracht en vindt een herverdeling van de politiesterke plaats. Al deze veranderingen blijken in de praktijk niet te tornen aan de ontwikkeling naar een maatschappelijk geïntegreerde politie.¹⁴²

De trend bedrijfsmatig te werken heeft wel geleid tot meer aandacht voor het inkaderen van de brede politiefunctie. Het uitgangspunt is daarbij nog altijd dat de politie zich bovenal moet bezighouden met exclusief politiewerk. Ondanks de aanbevelingen van de Commissie Roethof is het de politie nog niet gelukt zich daadwerkelijk meer toe te leggen op haar rol als handhaver en opsporingsinstantie. Sterker nog: de verdere integratie van de politie in de maatschappij zorgt er steeds vaker voor dat de politie ingaat op assistentieverzoeken die veraf liggen van haar exclusieve bevoegdheden.

Van der Torre heeft in de jaren 1990 een proefschrift gepubliceerd over het dagelijks politiewerk. In dit onderzoek constateert hij dat taken die geen exclusief politiewerk zijn makkelijk worden meegenomen in de dagelijkse praktijk als onderdeel van de 'oprekbare' hulptaak.¹⁴³

Een verklaring hiervoor is dat het informeren en signaleren (nog altijd) geen zichtbare betekenis heeft in de dagelijkse praktijk. Hiermee wordt bedoeld dat het informeren en signaleren in het algemeen niet leidt tot acties door andere partijen dan de politieorganisatie.¹⁴⁴ Het gevolg is dat informatie- en assistentieverzoeken zich binnen de politieorganisatie opstapelen. De politiefunctionarissen op straat voelen zich vervolgens gedwongen voor deze oneigenlijke veiligheidstaken toch haar schaarse capaciteit in te zetten.¹⁴⁵

Om het terugtrekken naar het exclusieve politiewerk (opsporing en handhaving openbare orde) te realiseren, ontstaat bij de politie het bewustzijn dat het

141 Terpstra & Trommel, 2009: 128.

142 Cachet & Versteegh, 1999: 502

143 Van der Torre, 1993: 27-28; Van der Torre, 1999: 70.

144 Kamerstukken II, 1994-1995, 24 225.

145 Kamerstukken II, 1994-1995, 24 225; Kamerstukken II, 1992-1993, 23 096, 1-2.

informereren en signaleren een praktische invulling nodig heeft.¹⁴⁶ In het politiebeleid van de jaren 1990 wordt deze praktische gedachte voor het eerst opgeschreven door duidelijk te stellen dat het samenwerken vooral is bedoeld om andere partijen te mobiliseren. In politiejargon wordt dit mobiliseren van veiligheidspartners ook wel het ‘wegzetten’ van (oneigenlijke) taken genoemd. Later wordt in het politiebeleid aan deze gedachte verdere invulling gegeven door te stellen dat de politie dient te informeren over alle vormen van onveiligheid en te adviseren over welke maatregelen haar partners dienen te nemen.¹⁴⁷

De achterliggende gedachte van het politiebeleid in de jaren 1990 is dat het ‘wegzetten’ van taken ertoe leidt dat er meer ruimte ontstaat voor de politie om zich toe te leggen op het opsporen en handhaven.¹⁴⁸

Het netwerkdenken binnen het veiligheidsdomein krijgt halverwege de jaren 1990 nog een extra impuls met de introductie van de bestuurlijke term ‘integrale veiligheid’. Integrale veiligheid is gericht op het realiseren van de gewenste samenhang in beleid en de beoogde samenwerking tussen de betrokken partijen in het veiligheidsdomein.¹⁴⁹ Hiermee wordt de noodzaak van samenwerking op het gebied van veiligheid voor het eerst uitgesproken binnen een breder bestuurlijk kader. Voor de politie betekent het dat haar rol als netwerkpartner een bestuurlijke structuur krijgt.¹⁵⁰

Kortom: het oorspronkelijke ‘informereren en signaleren’ verandert in de jaren 1990 naar ‘mobiliseren van andere partijen’ en wordt sindsdien gepresenteerd als een vorm van netwerken waarmee de politieorganisatie in de praktijk haar taakstelling eigenhandig kan afbakenen door oneigenlijke taken weg te zetten. In de jaren 1990 wordt deze manier van werken common sense binnen de politie. Ook krijgt het netwerken een bestuurlijke structuur met de introductie van het integrale veiligheidsdenken. Ondanks deze praktische invulling van het netwerkdenken en de bestuurlijke structuur blijkt het netwerken niet zo

146 SMVP, 1991; Van der Torre & Van Harmelen, 1999; Hoogenboom, 2009b.

147 SMVP, 1991: 8; Beleidsplan Nederlandse Politie, 1998: 9-10.

148 Beleidsplan Nederlandse Politie, 1998: 9-10.

149 Boutellier, 2005: 3.

150 Kamerstukken II, 1992-1993, 23 096, 1-2; Beleidsplan Nederlandse Politie, 1998: 9-10.

probleemloos te verlopen als het beleid doet vermoeden. Veel samenwerking-sinitiatieven mislukken, waardoor de politie structureel capaciteit inzet voor taken die volgens het politiebeleid niet bij haar thuishoren.¹⁵¹

3.5 Huidige visie op het netwerken

De huidige visie van de politie op haar netwerkfunctie is beschreven in het rapport *Politie in Ontwikkeling* uit 2005. Bij de eerste lezing van het rapport valt op dat de politie ervoor kiest om op een brede manier blijvend invulling te geven aan de politiefunctie. De politie wil zowel bijdragen aan het voorkomen van onveiligheid als aan het handhaven van de rechtsorde.¹⁵² De werkwijze die daarbij wordt gehanteerd, is evenzeer tweeledig. In het rapport wordt gesproken over een rol als netwerkpartner én exclusieve handhaver van de rechtsorde.¹⁵³

Welten benadrukt in zijn nieuwjaarstoespraak van 2010 de noodzaak van een brede politiefunctie en het daarbij behorende belang van het netwerken: 'Zaak is dat wij collega's de middelen zo inzetten dat het hoogst mogelijke rendement wordt gehaald in het beïnvloeden van het gedrag van overtreders en dat wij met name door samenwerking met andere partijen zorgen dat bepaald gedrag geen kans krijgt of structureel onder de aandacht blijft.'

Waar in *Politie in Ontwikkeling* geen duidelijk taakaccent zichtbaar is, wordt in de landelijke politiek hiervoor wel gekozen. In de politiek wordt gepleit voor een repressievere benadering van de veiligheidsproblematiek door de politie. De hoofdreden hiervoor is de gedachte dat effectief opsporen en handhaven de politie maatschappelijke legitimiteit verschaft.¹⁵⁴

Door de politie wordt echter gesteld dat zij niet alleen een repressieve taak heeft, maar zich ook verantwoordelijkheid acht voor het signaleren van overige

151 Cachet, 2004: 660-661; Kamerstukken II, 1994-1995, 24 225.

152 Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005: 100.

153 Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005: 101.

154 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Justitie (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag.

veiligheidsproblemen. In het huidige politiebeleid staat daarom beschreven dat het meer dan eens nodig is dat de politieorganisatie een netwerkfunctie vervult. De politiële netwerkfunctie wordt beschreven in termen van ‘signaleren en adviseren’. Hiermee wordt bedoeld dat de politie bij haar partners aangeeft waar en op welk moment zij verwacht dat andere partijen een rol spelen in de veiligheidszorg.¹⁵⁵

In de discussie over de politiefunctie wordt er op strategisch niveau van uitgegaan dat de politie simpelweg niet criminaliteit kan voorkomen én orde kan handhaven zonder hulp van haar netwerkpartners.¹⁵⁶ Dit blijkt onder meer uit het feit dat er in het rapport *Politie in Ontwikkeling* voor is gekozen om signaleren en adviseren als kerntaak van de politie te beschrijven.

In de huidige visie wordt de rol van de politie in de netwerken beschreven als de facilitator. De politie is volgens het beleid de partij die burger en organisaties mobiliseert en ondersteunt om hun bijdrage aan een veilige samenleving te maximaliseren.¹⁵⁷ Deze gedachten over de politiële netwerktaak verschilt niet fundamenteel van eerdere gedachten binnen de politie over het nut van netwerken. Meer concreet gesteld houdt de politie vast aan de gedachte dat netwerken vooral nuttig is om taken weg te zetten.¹⁵⁸

In de literatuur wordt deze ontwikkeling beschreven met de term ‘responsibiliseren’. Daarmee wordt bedoeld dat verantwoordelijkheden die voorheen bij de politie lagen, worden ‘teruggelegd’ bij de partijen die hier minstens even goed, zo niet beter, voor zijn uitgerust.¹⁵⁹

155 Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005: 14.

156 Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005: 100.

157 Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005.: 72-73.

158 Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005.

159 Shearing & Johnston, 2003.

De politieorganisatie onderkent dat het netwerken tot nog toe stroef is verlopen. De belangrijkste oorzaak hiervoor is volgens het politiebeleid de vrijblijvendheid van andere instanties om een rol te vervullen in de verschillende veiligheidsnetwerken. Om een einde te maken aan deze vrijblijvendheid heeft de politieorganisatie een bestuurlijk instrument ontwikkeld: programmasturing.

‘Het is een vrome en zelfs naïeve wens om de hulpverleningstaak van de politie terug te brengen tot noodhulp. Het is hooguit een papieren constructie, zo zeggen politiemensen die – (ook) om praktische redenen – kiezen voor een brede politietaak. Ze wijzen erop dat er altijd (1) grote lacunes (ook wettelijk) zijn geweest en zullen blijven bestaan in het private en publieke hulpverleningsnetwerk (bijvoorbeeld in de jeugdzorg of in de geestelijke gezondheidszorg) en (2) nieuwe problemen ontstaan waarop de politie zal moeten inspringen. Zolang er geen “andere” oplossing is, los van de vraag of een sluitende oplossing gerealiseerd zal (kunnen) worden. Kortom: de politie als omvangrijk en onmisbaar vangnet voor allerhande maatschappelijke restproblemen.’¹⁶⁰

Daarom wordt in *Politie in Ontwikkeling* het nieuwe (bestuurlijk) instrument programmasturing gepresenteerd. Dit moet de politie helpen bij het adequaat vervullen van haar netwerkfunctie. Het abstractievermogen van *Politie in Ontwikkeling* is echter dermate hoog dat het onduidelijk is op welke manier de ideeën over netwerken en instrumenten als programmasturing betekenis hebben in de praktijk.

Bij een personeelsbijeenkomst na de publicatie van *Politie in Ontwikkeling* staat de bespreking van het rapport op het programma. Iedere politiemens heeft het rapport ontvangen zodat hij dit thuis kon doornemen. Tijdens de bijeenkomst vraagt hoofdcommissaris en medeauteur Welten aan de zaal of iemand kan uitleggen wat programmasturing inhoudt. De politiefunctionarissen in de zaal moeten het antwoord helaas schuldig blijven.¹⁶¹

¹⁶⁰ Van der Torre e.a., 2007.

¹⁶¹ Respondent aanwezig op de bijeenkomst.

Nadere bestudering van het instrument programmasturing wijst uit dat het een bundeling is van eerdere ideeën over het netwerken. Zo is het maken van bindende afspraken met als doel het verhelderen van verantwoordelijkheden om veiligheidstaken weg te kunnen zetten niet nieuw te noemen.¹⁶² Ook het aanspreken van veiligheidspartners op hun specifieke verantwoordelijkheden is al onderdeel van de integrale methode sinds de jaren 1990.¹⁶³

Programmasturing heeft als uitgangspunt het concreet vormgeven van een samenwerking tussen diverse partijen met eigen verantwoordelijkheden om zo gezamenlijk realistische doelen te bereiken. Van belang voor het succes van deze aanpak is om meetbare doelen te formuleren en de informatiedeling te optimaliseren. Door het maken van bindende afspraken in de vorm van landelijke en lokale veiligheidsprogramma's dient een einde te komen aan de vrijblijvendheid van samenwerking binnen het veiligheidsdomein.¹⁶⁴

3.6 Samenvatting

De historische analyse wijst uit dat de politieke netwerkfunctie al sinds eind jaren 1970 onderdeel is van het gedachtegoed van de politie. De algemene gedachte sinds die tijd is dat de politie niet alleen moet opsporen en handhaven, maar ook preventief moet optreden. Deze verbreding van de politiefunctie heeft ertoe geleid dat de politie min of meer gedwongen is samen te werken op het moment dat zij alleen vanuit haar exclusieve bevoegdheid geen bijdrage meer kan leveren. De eerste gedachten over de politieke netwerkfunctie zijn echter nog niet tot op het praktijkniveau uitgewerkt.

Het zal geen verrassing zijn dat er in de jaren 1980 geen praktische uitwerking zichtbaar was van de netwerktaak. Sterker nog, de politie pakte meer en meer taken zelf op als onderdeel van haar preventieve taak. De gedachte dat de politie alleen een uitvoerende rol heeft indien haar machtsmonopolie een rol speelt, lijkt daarmee naar de achtergrond te zijn verdwenen.

162 Beleidsplan Nederlandse Politie, 1998; SMVP, 1991; PiO 2005: 103; Cachet, 2002: 26.

163 Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005: 103; Beleidsplan Nederlandse Politie, 1998; Cachet, 2003: 15.

164 Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005: 101-102.

Halverwege de jaren 1980 adviseert de Commissie Roethof dat de politie weer vooral moet handhaven en opsporen. Bestuurlijke samenwerking is noodzakelijk om de politie de ruimte te geven dit échte politiewerk uit te kunnen voeren. Ook in het advies van de Commissie Roethof ontbreekt het echter aan praktische gedachten over hoe deze samenwerking moet worden uitgevoerd. De preventieve rol van de politie blijft daardoor ook na deze publicatie uitdijen.

Pas in de jaren 1990 gaat de politie (onder druk) nadenken over de praktische dimensie van het netwerken. De lijn in het politiebeleid wordt dat netwerken vooral moeten worden gebruikt om eigenhandig de politiefunctie af te bakenen, vooral door oneigenlijke taken kwijt te raken. In de praktijk blijkt dit echter niet direct te leiden tot een succesvolle manier van netwerken. Afgaand op het huidige politiebeleid lijkt de politietop dit geen reden te vinden om opnieuw diep na te denken over hoe aan de politieke netwerktaak het best invulling kan worden gegeven.

Kortom: op het strategische niveau van de Nederlandse politieorganisatie bestaat consensus over het belang van de politieke netwerkfunctie voor de dagelijkse praktijk. De Nederlandse politie is zelfs naar het heersende idee 'gedwongen' om meer samen te werken. Zo niet, dan wordt ze overspoeld met taken die niet zijn te beschouwen als exclusief politiewerk. Naar de ideeën van politieorganisatie en politiek is het wenselijk dat de politie haar taakopvatting weer versmald.

Ook de manier waarop de politie beoogt invulling te geven aan haar netwerktaak blijkt binnen de politieorganisatie niet ter discussie te staan. De politie wil vooral handig gebruikmaken van de veiligheidsnetwerken. Haar belangrijkste motivatie is dat het netwerken dé manier is om haar brede functie in de praktijk te kunnen versmallen.

Onderzoek naar de Nederlandse politieke netwerkpraktijk in de gebiedsgebonden politiezorg

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft aan de hand van de vijf centrale onderzoeksvragen de huidige inzichten uit het Nederlandse onderzoek naar de politieke netwerkpraktijk.

- 1 Hoe zien de onderzochte netwerken van de politie eruit?
- 2 In hoeverre en hoe participeert de politie in netwerken?
- 3 In hoeverre en hoe sturen politieke leidinggevendenden hun medewerkers met een netwerkende taak?
- 4 Wat is de aantoonbare opbrengst van het participeren in netwerken door de politie voor de kerntaken opsporing en handhaving van de openbare orde?
- 5 In hoeverre is sturing van de politieke netwerker mogelijk en noodzakelijk?

De focus in dit hoofdstuk ligt op het onderzoek naar het netwerken door de politie op het terrein van de gebiedsgebonden politiezorg. We bespreken de bevindingen en/of meningen van de volgende auteurs: Boekhoorn & Speller,¹⁶⁵ Van den Brink, Tops & Straver,¹⁶⁶ Bron e.a.,¹⁶⁷ Landman,¹⁶⁸ Nienhuis e.a.,¹⁶⁹ Schuilenburg & Van der Wagen,¹⁷⁰ Straver, Ulrich & Duijneveldt,¹⁷¹ Terpstra,¹⁷²

¹⁶⁵ Boekhoorn & Speller, 2004.

¹⁶⁶ Van den Brink, Tops & Straver, 2007.

¹⁶⁷ Bron e.a., 2010.

¹⁶⁸ Landman, 2011.

¹⁶⁹ Nienhuis, Huizing, Burgert & Gelderloos, 2004.

¹⁷⁰ Schuilenburg & Van der Wagen, 2011.

¹⁷¹ SMVP, 2009.

¹⁷² Terpstra, 2002; 2008.

Terpstra & Kouwenhoven,¹⁷³ Van Hoorn¹⁷⁴ en Van Stokkom & Terpstra.¹⁷⁵ Specifiek voor de beantwoording van vraag vijf maken we gebruik van het internationale onderzoek naar (sturing binnen) frontlijnorganisaties.¹⁷⁶

4.2 Het bestudeerde onderzoek

De afgelopen decennia hebben verschillende mensen onderzoek verricht naar (de sturing op) de politieke netwerkfunctie op het terrein van de gebiedsgebonden politiezorg. In deze paragraaf beschrijven we kort de focus en de opzet van de door ons bestudeerde onderzoeken.

Ketensamenwerking als kerntaak van de politie (Boekhoorn & Speller, 2004)

Boekhoorn & Speller hebben een inventariserend onderzoek verricht naar de effectiviteit van twee samenwerkingsprojecten rond de aanpak van (probleem)jeugd in Tilburg en Eindhoven. Hiertoe hebben de onderzoekers in totaal negentien betrokkenen geïnterviewd, meerdere overleggen tussen politie en ketenpartners bijgewoond en kwantitatieve data met betrekking tot de doorloopsnelheid van cases en de recidive onder jongeren geanalyseerd.

(Niet) voor de wijk: de tijdsbesteding van wijkagenten (Bron e.a., 2010)

In dit onderzoek hebben onderzoekers van het COT en Anderson Elffers Felix (AEF) gekeken naar de tijdsbesteding van wijkagenten. Vragen die in het onderzoek centraal staan zijn: aan welke taken besteedt de wijkagent zijn of haar tijd, gebeurt dit in of buiten de wijk en hoeveel administratief werk is hiermee gemoeid? Het antwoord op deze vragen wordt gevonden door een combinatie van kwantitatief onderzoek (tijdregistratie bijgehouden door ruim 350 wijkagenten uit elf verschillende korpsen) en kwalitatief onderzoek (vier groeps gesprekken met wijkagenten en tien geobserveerde diensten).

¹⁷³ Terpstra & Kouwenhoven, 2004.

¹⁷⁴ Van Hoorn, 2010.

¹⁷⁵ Van Stokkom & Terpstra, 2006.

¹⁷⁶ Bijvoorbeeld Lipsky, 1980; maar ook Consodine & Lewis, 1999.

Sturing van blauw (Landman, 2011)

Landman onderzoekt de sturing van de operationele taakuitvoering in de basispolitiezorg. Aan de hand van een vragenlijst, uitgezet bij vier politiekorpsen ($n = 712$) analyseert Landman de perceptie van uitvoerenden en leidinggevendenden op de waarde en effectiviteit van negen sturingsinstrumenten. Daarnaast heeft Landman vijf diensten meegelopen en 34 interviews afgenomen binnen drie korpsen. Opgemerkt moet worden dat dit onderzoek zich niet specifiek richt op politieke netwerkers, maar op alle operationele functionarissen binnen de basispolitiezorg.

Gebiedsgebonden werken (Nienhuis e.a., 2004)

In dit onderzoek kijken de onderzoekers van de B&A-adviesgroep naar de wijze waarop gebiedsfunctionarissen van de politie in de dagelijkse praktijk invulling geven aan hun werk. Ook wordt ingezoomd op de taakopvatting van gebiedsgebonden politiemensen en de relatie tussen taakopvatting en kenmerken van het verzorgingsgebied en het korps.

Het onderzoek is gebaseerd op 239 door gebiedsgebonden politiemensen (uit negen verschillende korpsen) ingevulde vragenlijsten en op de dagboeken die door deze politiemensen gedurende een week (in december 2002) werden bijgehouden. Daarnaast maken de onderzoekers gebruik van 43 interviews met gebiedsgebonden politiemensen.

Samenwerking in de criminaliteitsbestrijding (Schuilenburg & Van derWagen, 2011)

Schuilenburg & Van der Wagen kijken naar de integrale aanpak van hennepsteelt in Rotterdam en Eindhoven. Het onderzoek richt zich niet specifiek op de politie, maar op het functioneren van het gehele netwerk, waarin ook de gemeente, woningbouwcorporaties en energiebedrijven spelers zijn. Om dit functioneren in kaart te brengen, hebben de onderzoekers in totaal vijftien operationele medewerkers van de politie, gemeente, energiebedrijven en woningbouwcorporaties geïnterviewd.

Integratie van Nederlandse politie in wijken, netwerken en lokaal bestuur (Straver, Ulrich & Duijneveldt, 2009)

Het Lectoraat Gemeenschappelijke Veiligheidskunde van de Politieacademie heeft samen met het SMVP en AEF een onderzoek uitgevoerd naar de mate van

integratie van de politie in wijken, professionele netwerken en het openbaar bestuur. Hiertoe hebben de onderzoekers casuïstisch onderzoek gedaan in zes gemeenten van verschillende grootten, namelijk Amsterdam Oud-West, Gouda-Oost, Helmond, Sint Anthonis, Rotterdam Beverwaard en Veldhoven. Per casus zijn volgens de onderzoekers circa twintig interviews gehouden met leidinggevenden, wijkagenten en medewerkers van de basispolitiezorg. Daarnaast zijn functionarissen van de gemeenten en netwerkpartners geïnterviewd.

Sturing van politie en politiewerk (Terpstra, 2002)

Terpstra behandelt in dit verkennende onderzoek, uitgevoerd in twee districten in de politieregio Utrecht, twee thema's: hoe verloopt in de dagelijkse praktijk de aansturing van de politie en hoe werkt die door in de wijze waarop de politie haar werk verricht? Hiertoe heeft Terpstra gesprekken gevoerd met twintig politiemensen op verschillende niveaus (van uitvoerend tot leidinggevend) en met vertegenwoordigers van gemeenten en het Openbaar Ministerie. In totaal heeft Terpstra 29 interviews afgenomen. Daarnaast heeft hij relevante literatuur en een groot aantal beleidsdocumenten bestudeerd.

Wijkagenten en hun dagelijks werk (Terpstra, 2008)

Terpstra heeft een omvangrijk onderzoek verricht naar het dagelijks functioneren van de wijkagent. De focus van dit onderzoek ligt op het in kaart brengen van het werk van de wijkagent. Hiertoe heeft Terpstra interviews gehouden en zes wijkagenten ieder gemiddeld 85 uur geobserveerd. De observaties heeft Terpstra kwalitatief verwerkt in verschillende hoofdstukken die de facetten van het werk van wijkagenten beschrijven.

Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg (Terpstra & Kouwenhoven, 2004)

De auteurs hebben in dit onderzoek acht veiligheidsnetwerken in detail onderzocht. Het gaat om netwerken waaraan de politie deelneemt, die reeds enige tijd bestaan en waarin uitvoerende werkzaamheden centraal staan. Zeven van de acht onderzochte netwerken hebben een formeel karakter, bijvoorbeeld omdat er een samenwerkingsconvenant is opgesteld, er sprake is van raamovereenkomsten of intentieverklaringen zijn getekend. De onderzochte netwerken bestaan voor het merendeel uit geïnstitutionaliseerde actoren. De onderzoekers hebben inzicht verkregen door gesprekken te voeren met de belangrijkste spe-

lers in de netwerken. Dit waren in de meeste gevallen de politie (vaak wijk-agent), medewerkers van de gemeente, onderwijzend of leidinggevend personeel van scholen, vertegenwoordigers van organisaties van burgers (bewoners) of van ondernemers en medewerkers van het Openbaar Ministerie, Bureau Halt en andere instellingen. In totaal hebben de onderzoekers 69 gesprekken gevoerd, met een verdeling van minimaal vijf en maximaal negentien gesprekken per netwerk.¹⁷⁷

Management als rookgordijn (Van den Brink, Tops & Straver, 2007)

Van den Brink, Tops & Straver hebben een 'beperkt' aantal (precieze aantal is niet vermeld) interviews afgenomen bij wijkagenten werkzaam bij drie verschillende politieafdelingen (Amsterdam Oud-West, Veldhoven en Gouda-Oost) om te onderzoeken wat de effecten zijn van (specifiek) prestatiesturing op het functioneren van wijkagenten.

Sturen op vertrouwen (Van Hoorn, 2010)

In dit boek houdt politiecommissaris Jaco van Hoorn een pleidooi voor een ander sturingsmodel voor de politie, gebaseerd op vertrouwen (bij leidinggeven in medewerkers) en het versterken van het vakmanschap van politiemensen. Dit pleidooi lardeert hij met voorbeelden uit zijn eigen politiepraktijk. Formeel genomen is de publicatie van Van Hoorn daarmee geen empirisch onderzoek, maar een essayistisch boek.

Probleemgericht werken in lokale veiligheidsnetwerken (Van Stokkom & Terpstra, 2006)

In deze publicatie bespreken de onderzoekers probleemgericht werken door de politie in lokale veiligheidsnetwerken. De data uit de publicatie zijn afkomstig uit het onderzoek van Terpstra & Kouwenhoven uit 2004.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Terpstra & Kouwenhoven, 2004: 78.

¹⁷⁸ Terpstra & Kouwenhoven, 2004.

4.3 Hoe zien de netwerken waarin de politie participeert eruit?

Het bestudeerde onderzoek laat zien dat wijkagenten het kloppend hart zijn voor de politieke netwerkfunctie. Veel onderzoek heeft zich gericht op het opereren van wijkagenten in formeel georganiseerde netwerken.¹⁷⁹

Terpstra & Kouwenhoven over de opkomst van netwerken

‘De afgelopen tien tot vijftien jaar hebben zich ingrijpende veranderingen voorgedaan in de wijze waarop met vraagstukken van veiligheid wordt omgegaan. Een van de belangrijkste elementen hierbij is dat de politie steeds minder als enige verantwoordelijke wordt gezien voor de zorg voor veiligheid. Onder meer in het kader van het integraal veiligheidsbeleid worden andere partijen, zowel publiek als privaat, aangesproken op hun verantwoordelijkheid in de veiligheidszorg. Van de politie wordt verwacht dat zij actief deelneemt aan uiteenlopende samenwerkingsverbanden, veelal op lokaal niveau, onder meer in woonwijken, op bedrijventerreinen, rond scholen of in uitgaansgebieden.’¹⁸⁰

Terpstra & Kouwenhoven concluderen dat de (formele) netwerkoverleggen waarin de politie opereert onderling sterk verschillen, onder meer naar omvang, complexiteit en openheid, deelnemende partijen, aantal en aard van de overlegvormen, de problemen waarop men zich richt, concrete doelstellingen en gehanteerde werkwijzen. De auteurs hebben de netwerken bestudeerd rond een bedrijventerrein, drugsaanpak in een stad, wijkgerichte aanpak in een stad, samenwerking rond verschillende scholen, aanpak van de onveiligheid bij een voetbalclub, aanpak van onveiligheid in een horecagebied en de aanpak van overlast en jeugdcriminaliteit.¹⁸¹

Terpstra constateert in zijn onderzoek uit 2008 dat de door hem geobserveerde wijkagenten deelnemen aan verschillende (formele) netwerken, zoals het Jeugdoverleg, Zorgnetwerk, Casusoverleg, Overleg Huiselijk Gewelddig, Horecaoverleg, Sociaal Netwerk, Overleg Veilig Ondernemen enzovoort. Bij

¹⁷⁹ Straver e.a., 2009; Terpstra, 2008; Terpstra & Kouwenhoven, 2004.

¹⁸⁰ Terpstra & Kouwenhoven, 2004: 13.

¹⁸¹ Terpstra & Kouwenhoven, 2004.

een aanzienlijk deel van deze samenwerkingsverbanden zijn volgens Terpstra de afspraken tussen partners en politie vastgelegd in formele overeenkomsten of een convenant.¹⁸² In deze variëteit aan lokale netwerken werken wijkagenten samen met tal van instanties, waaronder gemeenten, toezichthouders, woningbouwcorporaties, instellingen voor jeugdwerk, welzijnswerk, opbouwwerk, verslavingszorg, bemoeizorg, jeugdreclassering, jeugdhulpverlening, openbaar vervoer, Bureau Halt en scholen.

Ook uit het onderzoek van Straver en collega's komt naar voren dat de wijkagenten in de verschillende casus in tal van netwerken opereren. Afhankelijk van het netwerk bestaan deze naast de wijkagent uit vertegenwoordigers van de gemeente, woningbouwcorporaties, opbouwwerk, welzijnswerk, jongerenwerk, scholen, verslavingszorg, GGD's, brandweer, toezichthouders, ondernemers, particuliere beveiligingsbedrijven en burgers.¹⁸³

4.4 In hoeverre en hoe participeert de politie in netwerken?

De communis opinio in het bestudeerde onderzoek is dat de politie, en specifiek de wijkagent, op 'vaak intensieve' wijze participeert in verschillende lokale netwerken en daarin vooral relaties onderhoudt met vertegenwoordigers van gemeenten, toezichthouders, woningbouwcorporaties, scholen, welzijnsorganisaties en private partijen (zoals ondernemers).¹⁸⁴

SMVP & AEF over de integratie van de politie in professionele netwerken

'Alle betrokkenen (professionals in de wijk, het bestuur en de ambtenaren van de gemeente en de politie zelf) zijn van mening dat de politie een actieve rol speelt in professionele netwerken. In alle onderzochte korpsen is de politie actief in een groot aantal professionele netwerken en overleggen. De politie onderhoudt intensieve relaties met de gemeente en meer of minder intensieve relaties met partners als scholen, welzijnsorganisaties, woningcorporaties en ondernemersorganisaties.'¹⁸⁵

¹⁸² Terpstra, 2008: 246.

¹⁸³ Straver e.a., 2009.

¹⁸⁴ Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Terpstra, 2008; Straver e.a., 2009; Bron e.a., 2010.

¹⁸⁵ Straver e.a., 2009: 16.

Een beperking van een groot deel van het bestudeerde onderzoek op het terrein van de politieke netwerkfunctie is dat de tijdsbesteding van de politie (en meer specifiek de wijkagenten) aan het netwerken niet is gekwantificeerd. In het in 2008 verschenen boek over het werk van wijkagenten schrijft Terpstra bijvoorbeeld dat wijkagenten ‘in de praktijk vaak deelnemen aan netwerken en samenwerkingsverbanden rond de aanpak van uiteenlopende problemen in hun werkgebied’.¹⁸⁶ Wat hierbij precies met ‘vaak’ wordt bedoeld, is echter niet duidelijk, waardoor het moeilijk is deze onderzoeken met elkaar te vergelijken.

Twee onderzoeken kwantificeren wel de tijd die de politie (en in dit geval wijkagenten) besteedt aan het netwerken. Ten eerste hebben Nienhuis en collega's in hun onderzoek aan gebiedsgebonden politiemensen gevraagd bij te houden hoeveel tijd ze per dienst besteden aan ketenpartners. De onderzoekers hebben hierbij onderscheid gemaakt tussen ‘overleg met partners, op eigen initiatief’ en ‘overleg met partners, op initiatief partners’. Uit de zelfrapportage van de gebiedsgebonden politiemensen blijkt dat ze gemiddeld 8% van hun diensttijd besteden aan het voeren van overleg met ketenpartners (dat wil zeggen 4% op eigen initiatief en 4% op initiatief van ketenpartners).¹⁸⁷ Nog eens 8% van hun tijd besteden de respondenten aan het onderhouden van contacten met burgers, bedrijven en winkels (5% op eigen initiatief, 3% op initiatief van burgers, bedrijven en winkels).

Ten tweede hebben Bron e.a. recenter onderzocht hoeveel tijd wijkagenten besteden aan hun verschillende contacten in de wijk. Zij maken echter geen onderscheid tussen ketenpartners en burgers. Uit de zelfregistratie van de respondenten blijkt dat 25% van de diensttijd wordt besteed aan ‘netwerken met burgers en instellingen’.¹⁸⁸ Opgemerkt moet worden dat het aangaan en onderhouden van een-op-eencontacten met burgers ook binnen deze categorie lijkt te vallen.

In welke soorten netwerken wijkagenten participeren, is volgens Terpstra afhankelijk van de werkstijl of werkopvatting van de betrokken wijkagent.¹⁸⁹ Uit het onderzoek van Terpstra blijkt namelijk dat sommige wijkagenten zich vooral concentreren op geïnstitutionaliseerde netwerken (contacten met gemeente, woningbouwcorporatie enzovoort), terwijl andere wijkagenten

186 Terpstra, 2008: 351.

187 Nienhuis e.a., 2004: 13.

188 Bron e.a., 2010.

189 Terpstra, 2008: 247.

zich juist concentreren op niet-geïstitutionaliseerde netwerken. De wijkagenten die de voorkeur geven aan de geïstitutionaliseerde netwerken zijn volgens Terpstra vervolgens in te delen in twee groepen. De ene groep participeert vooral in politieke en justitiële netwerken en heeft daarin een centrale positie, de andere groep is vooral in hulpverleningsnetwerken te vinden en heeft daarin een perifere positie.¹⁹⁰

Hoewel wijkagenten volgens Terpstra verschillende rollen kunnen vervullen in de (formele) netwerken waarin ze participeren, hebben zij volgens hem ‘vaak’ de rol van regisseur:

‘Ondanks het streven andere partijen (vooral de gemeente) de regie te geven in de aanpak van lokale onveiligheid, blijkt deze regie in de praktijk toch vaak (soms opnieuw) bij de politie te komen. De bijdrage van de wijkagent 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 overlaten.’¹⁹¹

Volgens Terpstra houdt de politie zich in de netwerken met diverse activiteiten bezig, zoals toezicht, overleg, het onderhouden van relaties, sturing van andere partijen, het verzorgen van de relaties tussen het netwerk en de rest van de politieorganisatie, informatieoverdracht, het zoeken naar oplossingen voor concrete problemen en het leveren van een bijdrage aan reacties op criminaliteit.¹⁹²

Boekhoorn & Speller stellen op basis van empirisch onderzoek naar twee (formele) netwerken rond jeugdproblematiek vast dat de feitelijke operationele inzet van de politie voor de ketenaanpak ‘overzichtelijk’ en in omvang ‘redelijk beperkt’ is. In de door de onderzoekers bestudeerde netwerken heeft de politie hoofdzakelijk een initiërende rol. Volgens de onderzoekers is de politie in beide projecten de ‘hofleverancier’ van de criminele en risicojongeren voor het casus-overleg en neemt ze daardoor in de uitvoering een centrale positie in.¹⁹³

Schuilenburg & Van der Wagen laten in hun onderzoek zien dat de onderzochte netwerken rond de hennepcultuurbestrijding in hoge mate zijn geformaliseerd

190 Terpstra, 2008.

191 Terpstra, 2008: 351.

192 Terpstra & Kouwenhoven, 2004.

193 Boekhoorn & Speller, 2004.

door middel van convenanten. De onderzoekers stellen dat er sprake is van een ‘ingewikkeldere variant van een eenvoudige samenwerking’. Dit heeft volgens de onderzoekers te maken met het gegeven dat de verschillende partijen hun eigen organisatie, doeleinden en werkwijzen meebrengen in een nieuw geheel.¹⁹⁴

Formalisering van de samenwerking rond de hennepsteeltbestrijding

‘De meeste partijen in het samenwerkingsverband speelden immers al een rol voor de implementatie van de integrale aanpak van hennepsteelt. Hun rol is dus niet nieuw, maar vaak wel veranderd door de nieuwe vorm van samenwerking.’¹⁹⁵

Uit het onderzoek van Schuilenburg & Van der Wagen komt naar voren dat de politie wel structureel aanwezig is in het netwerk, maar dat de ketenpartners vinden dat de politie te weinig capaciteit vrijmaakt om ook daadwerkelijk uitvoering te kunnen geven aan de bestrijding van de hennepsteelt. Dit komt volgens de netwerkpartners omdat de politie andere prioriteiten stelt. Dit leidt er volgens de onderzoekers toe dat netwerkpartners allerlei beïnvloedingsstrategieën gebruiken om de politie te bewegen meer capaciteit vrij te maken voor de hennepsteeltbestrijding.

In veel van het bestudeerde onderzoek wordt het belang onderstreept van informele, persoonlijke relaties tussen actoren in het (formeel georganiseerde) netwerk. Er wordt gesteld dat dankzij deze goede persoonlijke relaties tussen actoren in het netwerk problemen (die tijdens de formeel georganiseerde netwerkoeverleggen worden besproken) vaak snel en adequaat kunnen worden opgepakt en opgelost.

Onderzoekers over het belang van persoonlijke relaties tussen actoren

‘De informele samenwerking, de persoonlijke contacten tussen de deelnemers en de grotere flexibiliteit bevorderen de daadkracht en doelgerichtheid.’¹⁹⁶

194 Schuilenburg & Van der Wagen, 2011.

195 Schuilenburg & Van der Wagen, 2011.

196 Van Stokkom & Terpstra, 2006: 109.

‘Hoewel bij een deel van deze samenwerking 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.’¹⁹⁷

‘Door de vaak intensieve, persoonlijke en informele contacten tussen partijen kan gemakkelijk informatie worden uitgewisseld. Door de frequente contacten kunnen zaken eerder worden doorgesproken en kunnen gezamenlijke beslissingen sneller worden genomen en uitgevoerd.’¹⁹⁸

‘Zo blijkt het opbouwen van vertrouwen een belangrijker bindmiddel dan de formele relaties in de aanpak.’¹⁹⁹

Hoewel de meeste onderzoekers tot de conclusie zijn gekomen dat informele relaties bepalend zijn voor de effectiviteit van de formeel georganiseerde netwerken, hebben wij geen onderzoek gevonden dat zich primair richt op de mate waarin en de wijze waarop wijkagenten opereren in informeel georganiseerde netwerken.

4.5 *In hoeverre en hoe sturen politieke leidinggevers hun medewerkers met een netwerkende taak?*

Het bestudeerde onderzoek laat zien dat er in de huidige politiepraktijk op verschillende manieren wordt getracht sturing te geven aan het werk van wijkagenten.²⁰⁰ Deze sturing is volgens de literatuur vooral gericht op de output van het politiewerk (zoals het aantal processen-verbaal, doorlooptijden, enzovoort). De doorwerking van deze sturing op het handelen van wijkagenten is volgens het bestudeerde onderzoek echter gering.²⁰¹ Wijkagenten beschikken volgens de literatuur over een aanzienlijke mate van autonomie bij het indelen en uit-

197 Terpstra, 2008: 246.

198 Terpstra & Kouwenhoven, 2004: 15.

199 Schuilenburg & Van der Wagen, 2011: 23.

200 Bijvoorbeeld Landman, 2011.

201 Van den Brink e.a., 2007; Terpstra, 2008; Landman, 2011.

voeren van hun werk.²⁰² Dit blijkt uit zowel observatieonderzoek als perceptieonderzoek onder uitvoerenden.

Op basis van observatieonderzoek stelt Terpstra dat wijkagenten hoofdzakelijk worden ‘gestuurd’ door de ‘waan van de dag’: na de briefing en de bestudering van e-mailberichten van collega’s, burgers of netwerkpartners over recente gebeurtenissen in de wijk bepaalt de wijkagent zelf wat hij gaat doen.²⁰³ Krijgt de wijkagent gedurende de dag te maken met een probleem dat in zijn beleving acute actie behoeft, dan worden andere werkzaamheden terzijde geschoven en krijgt dat probleem voorrang. Terpstra betoogt dat een aanzienlijk deel van de tijd op een dag wordt gevuld met activiteiten waarvan de wijkagent aan het begin van zijn dienst nog niet op de hoogte was. De operationele leidinggeven- de heeft hierop slechts een beperkte invloed, aldus Terpstra.²⁰⁴

Uit het onderzoek van Terpstra komt bovendien naar voren dat operationele chefs in het algemeen onderkennen dat wijkagenten over een grote mate van autonomie beschikken. Zij stellen dat deze autonomie ook noodzakelijk is om de speerpunten van bovenaf te kunnen vertalen naar de specifieke omstandigheden in de wijk.²⁰⁵

Wijkagenten lijken ook van mening te zijn dat zij veel vrijheid hebben bij het indelen en uitvoeren van hun werk. Uit het onderzoek van het COT & AEF komt naar voren dat meer dan 40% van de ondervraagde wijkagenten vindt dat er nauwelijks tot geen sturing is van politieke leidinggevend en op de indeling en uitvoering van hun werkzaamheden.²⁰⁶ Uit onderzoek van Landman blijkt dat 80% van de uitvoerenden het (zeer) eens is met de stelling dat de chef voldoende ruimte geeft zelf beslissingen te nemen.²⁰⁷

Landman benoemt in zijn onderzoek naar de sturing van ‘blauw’ negen instrumenten waarmee politiefunctionarissen in de praktijk (kunnen) worden aangestuurd: de briefing, werkopdrachten, debriefing, prestatieafspraken, beleidsspeerpunten, gedragsvoorschriften, formele een-op-eengesprekken, coaching en intercollegiale toetsing.²⁰⁸ Landman constateert dat er bij politieke

202 Straver e.a., 2009: 15.

203 Terpstra, 2008.

204 Terpstra, 2008: 110.

205 Terpstra, 2002; 2008.

206 Bron e.a., 2010: 32.

207 Landman, 2011: 235.

208 Landman, 2011: 37-41.

leidinggevers een voorkeur bestaat het uitvoerende werk door middel van (prestatie)normen, opdrachten, informatie en voorschriften te beïnvloeden.²⁰⁹ Dit blijken echter niet de instrumenten te zijn die door de werkvloer het meest worden gewaardeerd of het meeste effect sorteren. Tot eenzelfde conclusie komen Van den Brink en collega's in hun verkennende onderzoek naar de doorwerking van prestatiesturing op het werk van wijkagenten. De onderzoekers concluderen bovendien dat het effect van deze sturing op het handelen van wijkagenten is beperkt:

‘Met het oog op de zorgen die ten grondslag lagen aan dit onderzoek, hebben we uitdrukkelijk vragen over de relatie met leidinggevende of manager gesteld. We wilden weten of de prestatieafspraken die de minister en de politietop gemaakt hebben, al dan niet sterk doorwerkten op de werkvloer. Dezelfde vraag hebben we gesteld voor de convenanten die de politie met andere partijen sluit. Eerlijk gezegd hebben we niet echt kunnen vaststellen dat die doorwerking bestaat.’²¹⁰

In het onderzoek van Landman konden de uitvoerende politiemensen aangeven welke sturingsinstrumenten bepaalde aspecten van hun werk het meest beïnvloeden. Volgens de uitvoerende politiemensen wordt de samenwerking met partners het meest beïnvloed door gedragsvoorschriften, beleidsspeerpunten en coaching.²¹¹ Overigens blijkt dat de sturingsinstrumenten die het meest worden gewaardeerd door uitvoerenden (dit zijn instrumenten die het professioneel vakmanschap in de ogen van respondenten vergroten, zoals coaching en intercollegiale reflectie), in de praktijk het minst door operationele leidinggevers worden toegepast. Zo geeft 66% van de uitvoerende politiemensen aan dat zij niet zijn of worden gecoacht, terwijl dit volgens respondenten een geschikt instrument is om de kwaliteit van het werk te verbeteren.²¹²

209 Landman, 2011: 126.

210 Van den Brink, Tops & Straver, 2007: 37.

211 Landman, 2011: 109.

212 Landman, 2011: 140.

4.6 Wat is de aantoonbare opbrengst van het participeren in netwerken door de politie voor de kerntaken opsporing en handhaving van de openbare orde?

In de bestudeerde onderzoeken hebben wij geen voorbeelden gevonden die aannemelijk maken dat het participeren in netwerken door de politie (en specifiek de wijkagent) van direct aantoonbare waarde is geweest voor de kerntaken opsporing en handhaving van de openbare orde. We bespreken daarom nu de overige (al dan niet maatschappelijke) opbrengst voor de politie van het netwerken.

De functie van het participeren in netwerken door de politie is volgens Terpstra het inwinnen en delen van informatie over bepaalde problemen in de wijk, het inschakelen van hulpverlening voor gevallen waar de politie mee te maken krijgt en het betrekken van partners om te komen tot oplossingen voor problemen in de buurt.²¹³ Bij deze laatste categorie hoort volgens Terpstra het inschakelen door de wijkagent van een woonconsulent van een woningbouwcorporatie om activiteiten te ondernemen in antwoord op klachten over overlast die wordt veroorzaakt door een van de bewoners.²¹⁴ Daarmee lijkt Terpstra aan te geven dat de opbrengst van het netwerken door de politie vooral moet worden gezocht in een reductie van sociale overlast in de wijk, preventie en hulpverlening in brede zin.

Een vaak terugkomende veronderstelde vorm van opbrengst voor de politie is dat de politie dankzij het netwerken andere partijen kan aanspreken op hun verantwoordelijkheid, zodat ook zij bijdragen aan de oplossing van het probleem. Dit betekent bijvoorbeeld dat de politie buurtbewoners stimuleert meer toezicht te houden en aan de gemeente vraagt fysieke maatregelen te treffen.²¹⁵ De keerzijde van deze ‘opbrengst’ is wellicht dat andere partijen vervolgens ook meer inzet van de politie verwachten. Hier lijkt dus met andere woorden het netwerkprincipe te gelden: wie (meer) wil nemen uit een netwerk, moet ook meer (terug)geven.

Uit het onderzoek van Boekhoorn & Speller blijkt bijvoorbeeld dat de ambitie van de politie om oneigenlijke taken weg te zetten in twee netwerken rond de jeugdzorg leidt tot een groter beroep op de capaciteit van de politie door de ketenpartners.

²¹³ Terpstra, 2008: 248; Van Stokkom & Terpstra, 2006.

²¹⁴ Terpstra, 2008: 249.

‘De politie is in beide cases “hofleverancier” van jongeren aan het casus-overleg maar wordt mede daardoor in de ketensamenwerking op meer taken aangesproken dan men feitelijk zelf wil vervullen. Doordat de politie in beide projecten de aandacht voor primaire werkvelden binnen de politieke jeugdtaak wil vergroten met een toenemende aandacht voor vroegsignalering en doorverwijzing, is sprake van een terugtrekkende beweging ten aanzien van de besluitvorming over de afhandeling van jeugdzaken. Dit leidt tot een tegengestelde beweging waarin de politie zich terug wil trekken en de ketenpartners juist een groter beroep op de politie willen doen.’²¹⁶

Hetzelfde netwerkprincipe lijkt zichtbaar in het onderzoek van Schuilenburg & Van der Wagen. Daaruit komt naar voren dat de ketenpartners vinden dat de politie te weinig betrokken is bij de henneproblematiek, terwijl dit wel als kerntaak van de politie wordt gezien. Zij proberen dan ook van alles om te zorgen dat de politie meer betrokken raakt bij het oprollen van hennepplantages.

‘Om de politie nauwer te betrekken bij de ontmanteling hebben partijen allerlei strategieën uitgevonden die tot doel hebben de politie te motiveren en tot meer actie aan te sporen. Dit blijkt onder meer uit de volgende citaten: “We goochelen met het prikkelen van de politie om toch wat aan de hennep te doen.” Een andere respondent zegt: “Het is maar hoe je de politieorganisatie bespeelt, hoe je ze meekrijgt. Dat is doorslaggevend voor wat ze voor je kunnen doen.”’²¹⁷

Opvallend is dat in het bestudeerde onderzoek niet of nauwelijks aandacht is voor het effect van het netwerken door de politie voor de kerntaken opsporing en handhaving van de openbare orde. Het meeste onderzoek richt zich primair op het functioneren van het netwerk (samenwerking, informatiedeling, inter-

215 Van Stokkom & Terpstra, 2006: 99.

216 Boekhoorn & Speller, 2004: 42.

217 Schuilenburg & Van der Wagen, 2011: 19.

menselijke barrières enzovoort). Terpstra & Kouwenhoven kijken in hun onderzoek bijvoorbeeld primair naar (de perceptie van de deelnemers over) het functioneren van het netwerk. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende citaten:

‘In de regel overheerst bij deelnemers aan de netwerken een positief oordeel over de doelstellingen en het bestaan van hun netwerk. Door de samenwerking leren partijen elkaar beter kennen en krijgen ze meer zicht op elkaars (on)mogelijkheden. Door de vaak intensieve, persoonlijke en informele contacten tussen partijen kan gemakkelijk informatie worden uitgewisseld. Door de frequente contacten kunnen zaken eerder worden doorgesproken en kunnen gezamenlijke beslissingen sneller worden genomen en uitgevoerd.’²¹⁸

‘Door de samenwerking krijgen partijen, die voorheen vaak los van elkaar opereerden, onderling meer contacten. Deze contacten zijn meestal informeel van karakter, voor een belangrijk deel gebaseerd op onderling vertrouwen en sterk persoonsgebonden. Op deze wijze leren partijen elkaar beter kennen en krijgen ze meer zicht op elkaars positie, deskundigheid, visie en functioneren. Ook ontstaat zo tussen de partners meer begrip voor elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden. Daardoor weten ze beter wat ze wel en niet van elkaar kunnen verwachten.’²¹⁹

Schuilenburg & Van der Wagen noemen in hun onderzoek de veronderstelde voordelen van de integrale aanpak van hennepeteeltbestrijding (de pakkans wordt vergroot, daders kunnen harder en vanuit verschillende gebieden worden gestraft, de afschrikkende werking enzovoort), maar doen geen uitspraken of deze veronderstellingen ook daadwerkelijk uitkomen. De onderzoekers richten zich daarentegen net als Terpstra op het proces van samenwerken tussen de verschillende partijen.

‘Zo blijkt het opbouwen van vertrouwen een belangrijker bindmiddel dan de formele relaties in de aanpak. Daarnaast is de samenwerking zelf een kwestie van duwen en trekken tussen de actoren. Dat is niet per

218 Terpstra & Kouwenhoven, 2004: 17.

219 Terpstra & Kouwenhoven, 2004: 223.

definitie problematisch en hoeft op zich ook niet verkeerd te zijn. Wel zorgt het ervoor dat de samenwerking meer een kwestie van horten en stoten is dan een lineair proces waarin stap voor stap naar een besluit wordt toegewerkt.’²²⁰

Uit het onderzoek van Terpstra blijkt afsluitend dat de opbrengsten van het netwerken worden beperkt door de problemen en spanningen die ontstaan tijdens het samenwerken tussen politie en partners. Deze spanningen worden volgens Terpstra onder meer veroorzaakt door de tijd die het samenwerken kost, de stroperigheid van het samen werken en de verschillen in professionele opvattingen over de wijze waarop problemen moeten worden opgelost.²²¹

4.7 In hoeverre is sturing van de politieke netwerker mogelijk en noodzakelijk?

Uit het bestudeerde onderzoek komt naar voren dat (wijk)agenten over een grote mate van autonomie (moeten) beschikken om hun werk effectief te kunnen uitvoeren. Deze ruime mate van autonomie is zelfs kenmerkend voor het type functionaris dat beleid moet uitvoeren in directe interactie met burgers, in de literatuur ook wel *street-level bureaucrats* of frontlijnwerkers genoemd.

Onderzoek naar sturing van frontlijnprofessionals

De Amerikaan Michael Lipsky heeft veel onderzoek gedaan naar de uitvoering van beleid door street-level bureaucrats: professionals die veel in direct contact staan met (de problemen van) burgers.²²² Beleidsuitvoering laat zich volgens Lipsky slecht begrijpen wanneer (alleen) naar de top van de hiërarchie wordt gekeken. Inzicht in de uitvoering van beleid kan volgens Lipsky vooral worden verkregen wanneer men naar de werkuitleiding in de frontlinie kijkt. Frontlijnprofessionals worden volgens Lipsky in hun werk vaak geconfronteerd met tegenstrijdige eisen: ze moeten enerzijds staand beleid uitvoeren, maar zich anderzijds

²²⁰ Schuilenburg & Van der Wagen, 2011: 23.

²²¹ Terpstra, 2008: 250.

²²² Lipsky, 1980.

ook dienstbaar en empathisch opstellen tegenover de burgers die van hun diensten gebruikmaken. Frontlijnprofessionals zien zich derhalve genoodzaakt werkbare routines te ontwikkelen die aansluiten bij de complexe en weerbarstige praktijk waarin zij moeten opereren, maar die niet noodzakelijkerwijs passen bij de beleidsuitgangspunten die door de organisatie zijn opgelegd. Kenmerkend voor frontlijnprofessionals is dus dat zij de sturing die zij vanuit de organisatie krijgen (bijvoorbeeld in de vorm van regels en uitgangspunten) altijd zo zullen interpreteren dat deze voor hen werkbaar zijn. Dit wordt mede veroorzaakt door het gegeven dat regels en procedures in de praktijk bijna nooit een-op-een toepasbaar zijn. In veel gevallen is het dus aan de frontlijnprofessional om de regels zo te interpreteren dat deze passen bij de specifieke omstandigheden van het moment. Frontlijnprofessionals beschikken daarmee altijd over een discretionaire ruimte. Deze en het gegeven dat het werk van frontlijnprofessionals veelal moeilijk meetbaar is, maken dat frontlijnprofessionals, zoals Tops al eens opmerkte, relatief immuun zijn voor hiërarchische verhoudingen in de organisatie.²²³

Desalniettemin veronderstellen veel onderzoekers dat sturing van politieke netwerkers (op onderdelen) mogelijk en noodzakelijk is. Terpstra pleit in zijn onderzoek niet voor meer sturing in de vorm van *command and control*, maar voor sturing die duidelijke kaders schept waarbinnen het gebiedsgebonden werk moet worden uitgevoerd. Zo stelt hij over deze kaders:

‘De sturing van het gebiedsgebonden werk moet er vooral op gericht zijn dat het werk in de praktijk voldoet aan 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 in 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.’²²⁴

²²³ Tops, 2007.

²²⁴ Terpstra, 2008: 368.

De wijze waarop de sturing wordt vormgegeven, moet volgens Terpstra passen bij de aard en de eisen van het politiewerk. Hieronder valt volgens Terpstra niet bedrijfsmatige sturing, waarbij de nadruk vooral ligt op het realiseren van meetbare prestaties. Hij geeft de voorkeur aan meer inhoudelijke sturing door coaching, intervisie en supervisie. Hierbij hoort volgens Terpstra ook dat operationele leidinggevers zodanig sturen dat het gehele wijkteam bijdraagt aan het gebiedsgebonden politiewerk.²²⁵

Ook Landman en Van Hoorn pleiten in hun onderzoeken voor (meer) sturing, met name gericht op het aanspreken en versterken van het vakmanschap van politiemensen. Landman stelt in zijn onderzoek dat de sturing van politiemensen een opgave is met een fundamenteel karakter, waarmee hij impliceert dat er altijd een bepaalde vorm van sturing noodzakelijk is op het werk van politiemensen:

‘Het gaat immers over het reguleren van het handelen van politieagenten die op dagelijkse basis – als vertegenwoordigers van de meest zichtbare overheidsinstantie – de samenleving “ordenen” en door middel van uiteenlopende interventies burgers disciplineren. Deze interventies raken aan belangrijke maatschappelijke en individuele waarden, vooral wanneer dwangmiddelen onderdeel van deze interventies zijn. De wijze waarop politiemensen in de frontlinie dit doen, heeft impact op onze samenleving. Het handelen van politiemensen kan daarom niet anders dan invloed hebben op de rechtvaardigheidsbeleving van burgers en daarmee op hun beleving van de democratische rechtsstaat.’²²⁶

Op basis van zijn onderzoek concludeert Landman dat de verbinding tussen operationele chefs en de werkvloer in de door hem onderzochte organisaties een stuk zwakker is dan de operationele leiding denkt en dan in ‘visies op leiderschap als wenselijk’ wordt gezien. Het gaat hierbij volgens Landman niet alleen om uiteenlopende waardeoriëntaties, maar simpelweg om de (door medewerkers gevoelde) betrokkenheid van operationele leidinggevers bij het werk van politiemensen op de werkvloer. Landman vindt dat deze verbinding moet worden versterkt.²²⁷

225 Terpstra, 2008: 368.

226 Landman, 2011: 10.

227 Landman, 2011: 129

Om de verbinding tussen operationele leiding en de werkvloer te versterken, doet Landman in zijn onderzoek drie suggesties. In de eerste plaats stelt hij dat de relaties tussen leiding en uitvoering moeten worden verbeterd. Een sterke sociale relatie begint met wederzijds vertrouwen. Voor operationele leidinggevers betekent dit openstaan voor kritiek, betrokkenheid tonen en de verwachtingen managen. In de tweede plaats stelt Landman dat de probleemgerichtheid van de sturing moet worden versterkt. Dit betekent dat operationele leidinggevers meer moeten gaan sturen op *outcome* dan op *output*. In de derde plaats meent Landman dat de sturing moet zijn gericht op het versterken van het vakmanschap van de politiemensen. Dit kunnen operationele leidinggevers bewerkstelligen door veel positieve bemoeienis in de vorm van (collegiale) reflectie en dialoog.²²⁸

Landman bouwt bij het geven van suggesties voor het versterken van de operationele sturing voort op het ‘sturen op vertrouwen’-betoog van Van Hoorn. Van Hoorn pleit in zijn boek voor sturing die zich uit in de vorm van veel positieve bemoeienis en betrokkenheid van operationele leidinggevers bij het werk van uitvoerenden.

‘Sturing schijnt de oplossing van alle problemen te zijn, maar ik geloof er niet in. [...] De kern van dit betoog is dat we de politiemensen serieus nemen en het vertrouwen geven dat hun toekomt. Binnen de huidige dominante managementstijl is een raar schisma ontstaan. We laten politiemensen naar de meest ingrijpende, ingewikkelde, spannende of gevaarlijke meldingen gaan en laten dat aan hen over, maar tegelijkertijd hebben we bedacht dat er op tal van thema’s sturing en controle moet plaatsvinden om, als het ware huns ondanks, ervoor te zorgen dat er goed politiewerk wordt geleverd. Het getuigt niet van veel vertrouwen dat zij op deze thema’s niet als serieuze professionals worden benaderd.’²²⁹

‘Is het niet zo dat de feedback op het optreden van de politiemensen door hun leidinggevers zich heel vaak vrijwel uitsluitend richt op de schriftelijke verantwoording ervan? Dit of dat ontbreekt, het verkeerde artikel is gebruikt, de tijdstippen zijn foutief ingevoerd. Dat is allemaal zeker niet

228 Landman, 2011: 143-150.

229 Van Hoorn, 2010: 138-139.

onbelangrijk, maar wie kijkt mee met de interactie zoals die heeft plaatsgevonden tussen de politiemensen en de diverse burgers die in zo'n zaak betrokken zijn?'²³⁰

Daarmee impliceert Van Hoorn dat politieke leidinggevendenden veel meer betrokkenheid zouden moeten tonen bij het 'netwerken' door politieke netwerkers, bijvoorbeeld door feedback te geven op de wijze waarop deze functionarissen in een netwerk opereren.

4.8 Samenvatting

Uit het bestudeerde onderzoek blijkt dat er geen eenduidig beeld bestaat omtrent de hoeveelheid tijd die wijkagenten, die het hart vormen van de politieke netwerkfunctie, besteden aan verschillende soorten netwerken. In kwalitatief onderzoek wordt gesteld dat wijkagenten 'vaak' in netwerken participeren. Er zijn twee kwantitatieve onderzoeken uitgevoerd, waarin (wijk)agenten is gevraagd zelf bij te houden hoeveel tijd ze aan verschillende activiteiten besteden. Uit het ene onderzoek komt naar voren dat de politie 8% van haar tijd netwerkt met ketenpartners. Uit het andere onderzoek blijkt dat de politie 25% van haar tijd netwerkt met ketenpartners én burgers.

Kijkende naar de soorten netwerken waarin wijkagenten opereren, valt op dat de meeste auteurs onderzoek hebben gedaan naar de formeel georganiseerde netwerken, die veelal voor het grootste deel bestaan uit geïnstitutionaliseerde actoren. Opvallend is dat in deze onderzoeken vaak wordt gewezen op de conflicten en problemen die ontstaan bij het samen werken of de samenwerking tussen partijen en dat de effectiviteit van het samen werken meestal wordt bepaald door de informele relaties tussen actoren.

In de bestudeerde onderzoeken hebben wij geen voorbeelden gevonden van opbrengst die direct gerelateerd is aan de kerntaken opsporing en handhaving van de openbare orde. Uit het meeste onderzoek komt naar voren dat het netwerken bijdraagt aan het beperken van sociale overlast in de wijk. Opgemerkt moet worden dat veel onderzoekers niet zozeer kijken naar het effect van het netwerken door de politie, maar naar het functioneren van het netwerk (bij-

230 Van Hoorn, 2010: 130.

voorbeeld de wijze waarop de samenwerking tussen actoren verloopt).

In sommige onderzoeken lijkt het netwerkprincipe van geven en nemen zichtbaar: waar de politie probeert oneigenlijke taken in het netwerk weg te zetten door andere partijen te mobiliseren, blijkt dat ze hierdoor juist op meer taken wordt aangesproken dan ze eigenlijk zou willen. Het lijkt er daarmee op dat het participeren in netwerken eerder leidt tot een toename dan een afname van niet-politiële taken.

Sturing van politieke netwerkers door operationele leidinggevenden lijkt in de huidige praktijk in zeer beperkte mate door te werken op het handelen van wijkagenten. Bedrijfsmatige sturing door middel van output-indicatoren wordt volgens het bestudeerde onderzoek het meest toegepast. Het effect van deze sturing op het dagelijks werk blijkt echter beperkt.

Om de schijn van vrijblijvendheid te voorkomen en gezien de invloed die de politie heeft op het functioneren van de democratische rechtsstaat achten onderzoekers sturing van politiemensen wel noodzakelijk. Deze sturing zou enerzijds moeten zijn gericht op het scheppen van kaders en anderzijds op het versterken van het vakmanschap van politiemensen. Hiervoor is volgens het bestudeerde onderzoek meer betrokkenheid van operationele leidinggevenden bij het uitvoerende werk – en daarmee bij het opereren van wijkagenten in netwerken – noodzakelijk.

De politieke netwerkpraktijk in de gebiedsgebonden politiezorg

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we onze bevindingen met betrekking tot de politieke netwerkpraktijk binnen de gebiedsgebonden politiezorg. Centraal in dit hoofdstuk staat het participeren in netwerken door de vijf geobserveerde buurtbrigadiers van het korps Brabant Zuid-Oost. We bespreken onze bevindingen aan de hand van de volgende vijf vragen:

- 1 Hoe zien de onderzochte netwerken van de politie eruit?
- 2 In hoeverre en hoe participeert de politie in netwerken?
- 3 In hoeverre en hoe sturen politieke leidinggevendenden hun medewerkers met een netwerkende taak?
- 4 Wat is de aantoonbare opbrengst van het participeren in netwerken door de politie voor de kerntaken opsporing en handhaving van de openbare orde?
- 5 In hoeverre is sturing van de politieke netwerker mogelijk en noodzakelijk?

Bij het bespreken van onze bevindingen putten wij uit de observatieverslagen die na iedere geobserveerde dienst zijn opgesteld. Deze observatieverslagen zijn gebundeld te downloaden van de website van de Commissie Politie & Wetenschap (www.politienwetenschap.nl) en CrisisLab (www.crisislab.nl). Wij laden onze bevindingen enerzijds met ‘zuivere’ waarnemingen van het functioneren van buurtbrigadiers en anderzijds met de (door ons uitgelokte) reflectie van de buurtbrigadiers op hun eigen functioneren en citaten van gesprekken tijdens het werk. Daarnaast gebruiken we in dit hoofdstuk citaten uit de interviews die we (telefonisch) hebben gehouden met netwerkpartners van ‘onze’ buurtbrigadiers.

Om een indruk te geven van de tijdsbesteding van buurtbrigadiers aan de verschillende netwerken, hebben we op globaal niveau bijgehouden hoeveel tijd de buurtbrigadiers er gemiddeld per dienst aan besteed hebben.

5.2 Hoe zien de onderzochte netwerken van de politie eruit?

Tijdens de observaties hebben we de verschillende buurtbrigadiers in drie verschillende netwerken zien opereren. Het gaat om formele en informele overleggen met grotendeels geïnstitutionaliseerde actoren en een informeel overleg met niet-geïnstitutionaliseerde actoren.

Tabel 5.1: Geobserveerde netwerken van de buurtbrigadiers

	Geïnstitutioniseerd	Niet-geïnstitutioniseerd
Formeel	CJG-ZAT-netwerk: buurtbrigadier, leerplichtambtenaar, medewerker Jeugd Preventie Programma (JPP), maatschappelijk werker, jongerenopbouwwerker, een vertegenwoordiger van Centrum Jeugd en Gezin, consultancykantoor K2 (i.v.m. het ontwerp van een formulier en normaliter niet aanwezig), wijksteunpunt: buurtbrigadier, woningbouwcorporatie, gemeente, vrijwilligers van het steunpunt en bezoekers (burgers).	Geen.
Informeel	Verschillende ad-hocoverleggen, bijvoorbeeld tussen buurtbrigadier, woningbouwcorporatie en gemeente.	Informeel overleg, ingelast overleg tussen buurtbrigadier, voorzitter van het buurtoverleg en een inwoner van de wijk.

Daarnaast hebben de buurtbrigadiers tijdens de observaties te kennen gegeven dat zij met enige regelmaat deelnemen aan overleggen op scholen (waarbij ook de GGD, de schooldirectie en maatschappelijk werk aanschuiven), wijkplatforms (waarbij ook het bestuur van een wijkplatform, wijkbewoners, de gemeente en woningbouwcorporaties aanwezig zijn), Netwerk Veilig Ondernemen (waarin ook ondernemers deelnemen) en het overleg van het Jeugd Preventie Project (JPP) (waarin ook gemeente en jongerenwelzijnswerk deelnemen). Het participeren van buurtbrigadiers in deze netwerken hebben wij echter niet kunnen observeren, omdat ze niet gepland stonden in onze observatieweken. Wel benoemen we de ervaringen die buurtbrigadiers hebben met het participeren in deze netwerken.

De regio Brabant Zuid-Oost heeft haar politieke netwerktaak in de gebiedsgebonden politiezorg ondergebracht bij twee functionarissen: de buurtbrigadier en de netwerkinspecteur. De buurtbrigadier is verantwoordelijk voor het deelnemen aan operationele netwerken, waarin concrete werkafspraken worden gemaakt. De netwerkinspecteur, de functioneel leidinggevende van de

buurtbrigadier, neemt namens de politieorganisatie deel aan de meer beleidsmatige netwerken.

Operationele versus beleidsmatige netwerken

Het onderscheid tussen operationele versus beleidsmatige netwerken blijkt in de praktijk minder helder dan op papier. Zo neemt de netwerkinspecteur namens meerdere buurtbrigadiers deel aan het netwerk Woon Overlast Team (WOT) waaraan ook gemeente, GGD, welzijnsorganisaties, GGZ, woningbouwcorporaties en verslavingszorg deelnemen. Uit de bestudeerde verslagen en interviews met buurtbrigadiers blijkt dat de afspraken in het WOT hoofdzakelijk operationeel van aard zijn. De reden dat de netwerkinspecteur hieraan deelneemt, is dat in het WOT vaak casussen uit meerdere wijken en buurten worden behandeld. Om te voorkomen dat bij het overleg meerdere buurtbrigadiers moeten aanschuiven, participeert de netwerkinspecteur namens de politie in dit netwerk. De netwerkinspecteur vraagt aan de betrokken buurtbrigadiers om input voor dit overleg en koppelt de gemaakte afspraken aan hen terug.

Opgemerkt moet worden dat wij het een-op-eencontact met burgers als een separate vorm van netwerken beschouwen. In dit hoofdstuk staan we wel stil bij de mate waarin en de wijze waarop buurtbrigadiers een-op-eencontacten met burgers onderhouden. We rekenen dit een-op-eencontact echter niet mee als onderdeel van de tijdsbesteding aan de politieke netwerkfunctie.

Tijdens het observeren werd duidelijk dat de mate waarin buurtbrigadiers participeren in netwerken beperkt is en deze netwerken ‘overzichtelijk’ en ‘klein’ zijn, dat wil zeggen: vaak bestaan uit een zeer beperkt aantal actoren. Hierdoor hebben wij niet goed kunnen onderzoeken welke positie de buurtbrigadiers in deze netwerken hebben.

5.3 In hoeverre en hoe participeert de politie in netwerken?

5.3.1 De globale tijdsbesteding van buurtbrigadiers

Tijdens onze observaties hebben we bijgehouden hoeveel tijd buurtbrigadiers besteden aan werkzaamheden op het bureau (binnen) en werkzaamheden op straat (buiten). ‘Binnen’ refereert hierbij aan de activiteiten die op het politie-

bureau zijn uitgevoerd, zoals het bijwerken van de administratie, het van achter het bureau onderhouden van contacten, het beantwoorden van e-mails, werk-overleggen met collega's, het schrijven van een proces-verbaal enzovoort. 'Buiten' heeft betrekking op alle activiteiten die buiten het bureau zijn uitgevoerd, zoals surveillance, contacten met burgers, naar een afspraak fietsen, overleggen bij ketenpartners, huisbezoeken enzovoort.

De geobserveerde buurtbrigadiers in (half)stedelijk gebied hebben gemiddeld iets minder dan de helft van hun diensttijd besteed aan werkzaamheden op het bureau (zie tabel 5.2). Deze werkzaamheden waren deels administratief van aard (zoals het opmaken van een feitenrelaas en een proces-verbaal na een aanhouding) en deels voorbereidend van aard (zoals het maken van afspraken met ketenpartners en burgers, het bekijken en uitprinten van openstaande boetes en het deelnemen aan de briefing aan het begin van de dienst). De overige tijd werd besteed aan werkzaamheden buiten het bureau, zoals surveillance, overleg met ketenpartners op locatie of het afleggen van huisbezoeken.

De geobserveerde buurtbrigadiers in het buitengebied verrichten ten opzichte van hun collega's in de stad meer werkzaamheden op het bureau: meer dan de helft van hun diensttijd werd hieraan besteed. Een van de buurtbrigadiers, werkzaam in een landelijk gebied, gaf aan dat dit komt doordat op het bureau genoeg werk te doen is. Alleen wanneer deze buurtbrigadier naar een afspraak buiten de deur moest of er een relevante melding binnenkwam, ging hij de straat op.

Gerard over het administratieve werk

Tijdens het invoeren van de gegevens vertelt Gerard dat het verwerken van zulke meldingen veel tijd kost: 'Ik zit, denk ik, voor het grootste gedeelte van mijn werk achter de computer en in overleggen. Als ik de straat op ga, is dit gericht. Voor de rest heb ik vooral contacten via de telefoon. Ik vind het overigens helemaal niet erg om gegevens in te voeren. Wij zijn er om de systemen te vullen en de zoekopties beperkt te gebruiken. Recherche gebruikt onze informatie denk ik veel dieper en uitgebreider. Ik denk dat ook bestuurders onze informatie gebruiken om een idee te krijgen van wat er speelt.' Gerard vult zichzelf aan door te vertellen dat hij ook registreert om zich te kunnen verantwoorden: 'Het registreren is niet alleen om anderen te dienen, maar je kunt zo ook uitleggen wat je gedaan hebt en waarom.' Of de informatie ook daadwerkelijk wordt gebruikt, weet hij niet: 'Ik ga ervan uit dat de informatie goed

wordt gebruikt, vooral door bestuurders.’ Ik vraag nog of Gerard het vervelend vindt om zo veel tijd kwijt te zijn aan zijn administratie. Gerard geeft aan hier helemaal geen problemen mee te hebben: ‘Ik ben van oorsprong boekhouder en daardoor gewend achter de computer te zitten. Daarbij doe ik wat de baas vraagt, dus als dat gegevens invoeren is, doe ik dat. Ik denk trouwens dat sommige collega’s hier minder nauw mee omgaan.’²³¹

Buurtbrigadiers in Brabant Zuid-Oost hebben, mede afhankelijk van het gebied waarin ze werkzaam zijn, één tot drie keer per week een noodhulpdienst. De buurtbrigadiers in het landelijk en halfstedelijk gebied draaien naar eigen zeggen twee tot drie noodhulpdiensten per week, terwijl hun collega’s in de stad gemiddeld één zo’n dienst per week draaien. De buurtbrigadiers werkzaam in halfstedelijk en landelijk gebied hadden tijdens de geobserveerde noodhulpdiensten echter significant meer tijd voor werkzaamheden in hun buurt. De buurtbrigadier in het stedelijk gebied had tijdens de geobserveerde noodhulpdienst geen tijd om werkzaamheden voor of in zijn buurt te verrichten: alle tijd ging op aan het afhandelen van prio 1-meldingen. Volgens de betreffende buurtbrigadier en zijn collega (die alleen maar noodhulpdiensten draait) is dit een normale gang van zaken voor de noodhulpdienst in Eindhoven.

Naast noodhulpdiensten draaiden buurtbrigadiers ook andere soorten diensten, zoals horecadiensten (tijdens deze dienst waren de buurtbrigadiers oproepbaar voor eventuele verstoringen van de openbare orde) en een actiedag (tijdens deze dienst werd de buurtbrigadier ingezet voor het doorzoeken van een woning van een persoon die van drugshandel en belastingfraude werd verdacht werd), waardoor ze minder of geen tijd konden besteden aan hun werkzaamheden in de wijk.

In de tabellen hierna wordt per buurtbrigadier aangeven hoeveel tijd hij binnen of buiten heeft gewerkt. Wanneer een overleg met ketenpartners plaatsvond op het politiebureau, is dit als binnen gerekend. Dit is tijdens onze observaties slechts één keer voorgekomen (buurtbrigadier Mike, 17-7-2011). De mate waarin en de wijze waarop buurtbrigadiers netwerken verschilt per buurtbrigadier en per type netwerk.

231 Observatieverslag Gerard.

Tabel 5.2

Buurtbrigadier Twan			
Datum	Binnen	Buiten	Totaal
2-8	5,25	3,75	9
8-8 (kermisdienst)	3	5,25	8,25
10-8	4,25	4,75	9
11-8	5,25	3,75	9
12-8	2	7,5	9,5
TOTALEN	19,75 (44%)	25 (56%)	44,75 (100%)
Buurtbrigadier Johan			
Datum	Binnen	Buiten	Totaal
8-6	3	6	9
9-6 (noodhulp)	4	5	9
11-6 (kermisdienst)	5	3	8
15-6	5,5	2,5	8
18-6 (noodhulp)	5	4	9
TOTALEN	22,5 (52%)	20,5 (48%)	43 (100%)
Buurtbrigadier Erik			
Datum	Binnen	Buiten	Totaal
20-6 (actiedag)	5	7	12
22-6	3,25	4,75	8
25-6 (noodhulp)	3,25	8,25	11,5
27-6	2,5	5	7,5
29-6	4	4	8
TOTALEN	18 (38%)	29 (62%)	47 (100%)
Buurtbrigadier Gerard			
Datum	Binnen	Buiten	Totaal
31-05	5,25	2,75	8
01-06	7,75	2,25	10
07-06	5,5	4	9,5
08-06	5,75	4,25	10
02-07 (horecadienst)	6	3	9
TOTALEN	30 (65%)	16,25 (35%)	46,5 (100%)
Buurtbrigadier Mike			
Datum	Binnen	Buiten	Totaal
04-07	4,5	4,5	9
07-07	5,5	2,5	8
08-07	4	2,25	6,25
11-07	4,75	4,25	9
14-07	5,5	0	5,5
TOTALEN	24,25 (64%)	13,5 (36%)	37,5 (100%)

5.3.2 Participatie in geïnstitutionaliseerde formeel georganiseerde netwerken

Alle geobserveerde buurtbrigadiers nemen naar eigen zeggen deel aan een of meerdere formele netwerken, bestaande uit (hoofdzakelijk) geïnstitutionaliseerde actoren. Tijdens onze observatiedagen hebben wij twee van dit soort netwerkoverleggen geobserveerd (CJG-ZAT-overleg en het wijksteunpunt).

Tabel 5.3

	Twan	Erik	Johan	Mike	Gerard
Gemiddeld geobserveerde tijdsbesteding per dienst	10 minuten	0 minuten	0 minuten	0 minuten	21 minuten

De netwerkmotieven van buurtbrigadiers

De participatie van de geobserveerde buurtbrigadiers in geïnstitutionaliseerde, formeel georganiseerde netwerken komt in de regel voort uit afspraken, conventanten of traditie ('het overleg heb ik van mijn voorganger overgenomen'). De buurtbrigadiers benoemen verschillende redenen om in dit type netwerken te participeren. De hoofdreden die alle buurtbrigadiers noemen, is dat zij zo hun (geïnstitutionaliseerde) netwerkpartners hopen te stimuleren om niet-politieke taken over te nemen.

Gerard over het netwerken

'Ik verwacht dat deze netwerkoverleggen kunnen helpen om zorgtaken waar wij als politie in de buurt tegenaan lopen, over te dragen aan de zorgpartners. Op die manier wordt de politie minder belast met deze problemen en denk ik dat het rustiger wordt in mijn buurt.'²³²

Een van de buurtbrigadiers kiest ervoor iedere woensdagmiddag aan te schuiven bij het overleg op het steunpunt, waar burgers op laagdrempelige wijze vragen kunnen stellen aan een functionaris van de gemeente, politie en

woningbouwcorporatie. Tijdens dit overleg bespreken deze functionarissen met elkaar de ontwikkelingen in de wijk en beantwoorden ze vragen van burgers. Omdat de toeloop van burgers in de regel beperkt is, is het vooral een overleg tussen de drie geïstitutionaliseerde actoren. Soms schuiven ook bestuursleden van het steunpunt aan.

Het doel van de buurtbrigadier om in dit netwerk te opereren, is driedelig. In de eerste plaats participeert hij om zichtbaar en gemakkelijk benaderbaar te zijn voor zijn buurtbewoners. In de tweede plaats kan hij vragen van burgers die niet voor de politie zijn bestemd, gemakkelijk bij de gemeente of woningcorporatie neerleggen. In de derde plaats is het voor hem een gemakkelijke manier om de contacten met zijn ‘belangrijkste’ netwerkpartners te onderhouden.

Twan over zijn aanwezigheid bij het wijksteunpunt

‘Iedere week ben ik in het wijksteunpunt aanwezig om vragen van burgers te beantwoorden. Meestal is er niet zo’n grote toeloop van burgers. Het zijn vaak dezelfde mensen die het steunpunt bezoeken. Belangrijker vind ik dat mijn belangrijkste netwerkpartners – de gemeente en de woningbouwcorporatie – aanwezig zijn. Hierdoor kan ik burgers met vragen die niet voor de politie zijn bestemd direct doorverwijzen naar de gemeente of de woningbouwcorporatie. Laatst was er bijvoorbeeld een probleem met de vuilnisbakken. Een man klaagde dat de vuilniszakken naast de vuilnisbak werden gezet. Hij vond dat ik dat maar moest oplossen. Omdat de woningbouwcorporatie en de gemeente erbij zitten, kon ik de man meteen doorverwijzen. Dit soort problemen is niet voor ons bestemd. Daarnaast “onderhoud” ik zo op simpele wijze het contact met mijn netwerkpartners. Wanneer je namelijk korte lijntjes hebt, krijg je sneller dingen bij de ander voor elkaar.’²³³

Andere buurtbrigadiers hebben tijdens observaties aangegeven dat ze ook in dergelijke netwerken participeren. Vooral de ‘doorverwijsfunctie’ wordt door buurtbrigadiers als waardevol gezien, omdat het direct kunnen doorverwijzen van burgers naar de gemeente of woningbouwcorporatie veel tijd bespaart.

233 Observatieverslag Twan.

Uit onze observaties blijkt overigens dat deze veronderstelde doorverwijsfunctie wel moet worden gerelativeerd. Het doorverwijzen van de buurtbrigadier in dit type netwerk betekent namelijk niet dat de buurtbrigadier verder geen bemoeienis meer heeft met de afhandeling van het probleem. Daarmee hebben wij niet kunnen waarnemen dat de buurtbrigadier daadwerkelijk in staat is geweest niet-politieke taken volledig weg te zetten in dit type netwerk.

Twan verwijst door, maar neemt zelf ook een kleine taak op zich

Een vrouw loopt het steunpunt binnen. De buurtcoördinator zegt haar gedag en vraagt voor wie ze komt. 'De woningbouwvereniging en de politie', zegt ze met een harde stem. De vrouw legt uit dat sommige bewoners in het appartementencomplex hun afval niet in de containers gooien, maar ernaast zetten. De vrouw ervaart dit als vervelend. Twan kijkt naar de buurtcoördinator en stelt voor de milieuambtenaar hierover te informeren. De buurtcoördinator vindt dit een goed idee en stelt tevens voor in het wijkkrantje te laten zetten dat afval in de vuilnisbak hoort en niet ernaast. Afgesproken wordt dat Twan de milieuambtenaar informeert en dat de buurtcoördinator een stuk schrijft voor het buurtkrantje. Op het bureau maakt Twan een aantekening van de afvaloverlast en zet deze in het systeem.

Buurtbrigadiers noemen verder als reden dat zij dankzij deze netwerken snel een laatste stand van zaken kunnen krijgen met betrekking tot de voortgang van een bepaalde zaak. Zij kunnen zo bovendien gemakkelijk de vinger aan de pols te houden. Zo kunnen zij, zo stellen ze, bekijken of acties van verschillende netwerkpartners elkaar niet raken.

Gerard over het CJG-ZAT-overleg

'Het doel van het netwerk is enerzijds om vast te stellen of bijvoorbeeld de zorgmelding door de verantwoordelijke partij ook écht is opgepakt. Anderzijds is het om vast te stellen of inspanningen elkaar niet raken. Dubbel werk moet op die manier vermeden worden.'²³⁴

Overigens zijn alle geobserveerde buurtbrigadiers van mening dat de korte lijntjes in een netwerk het best werken. Zij stellen dan ook dat als ze een probleem snel willen oplossen, ze niet afwachten tot er een formeel georganiseerd overleg staat gepland, maar direct contact opnemen met de benodigde netwerkpartners.

Mike over het samen werken in het algemeen

‘Het gaat erom dat even de koppen bij elkaar worden gestoken om af te stemmen hoe bepaalde problemen worden opgepakt en de laatste informatie te delen. Het gaat erom dat iedereen weer een beeld heeft van de huidige situatie.’ Mike merkt aanvullend op dat korte lijnen eigenlijk het best werken: ‘Dus als je echt iets wilt en het moet snel, dan wacht je niet op een overleg, maar bel je even op.’²³⁵

De spelregels die buurtbrigadiers hanteren

Buurtbrigadiers hebben verschillende opvattingen over de spelregels die gelden bij het deelnemen aan formele, geïnstitutionaliseerde netwerken. Een buurtbrigadier vindt het bijvoorbeeld belangrijk bij alle overleggen van een bepaald netwerk aanwezig te zijn, zelfs wanneer vooraf door hem wordt onderkend dat de aanwezigheid voor de politie niet altijd ‘even nuttig’ is. Over aanwezigheid zijn immers afspraken gemaakt (en zo blijkt ook de gedachte bij andere buurtbrigadiers: ‘de politie schendt geen afspraken’).

Aanwezigheidsplicht?

Op dinsdagmiddag is een overleg gepland, onder andere over nieuwe intakeformulieren. Maatschappelijk werk en andere hulpverleners willen middels het gebruik van deze formulieren uniformer gaan werken. De politie werkt niet met deze formulieren en heeft in de discussie over de werkbaarheid van de formulieren dan ook amper een rol. Pas in de afsluitende vragenronde brengt Gerard nieuwe informatie naar voren over een recent voorval. Na de bijeenkomst wordt Gerard door verschillende partners gevraagd om aanvullende informatie hierover en over enkele andere zaken.²³⁶

²³⁵ Observatieverslag Mike.

²³⁶ Observatieverslag Gerard.

Andere buurtbrigadiers zijn selectiever bij hun keuze om bij dit type netwerk aanwezig te zijn. Zij kijken primair naar wat zij zelf denken te hebben aan het overleg. Zij maken daarom de afspraak met de netwerkpartners dat zij alleen aanwezig zijn wanneer voor de politie relevante onderwerpen op de agenda staan.

Erik over de wens van de gemeente om een hogere overlegfrequentie

‘Zij [medewerkers van de gemeente] willen ook erg graag dat ik aanwezig ben bij de overleggen. Ik vind het prima om bij een vergadering aanwezig te zijn, maar niet te vaak. Ik vind eens in de vier maanden vergaderen genoeg. Op enig moment wilde de gemeente iedere maand gaan vergaderen. Ik ga dat dus gewoon niet doen. Het voegt namelijk niets toe, omdat je vaak over dezelfde personen praat en er niet of nauwelijks vorderingen gemaakt zijn. Wat heb ik daar aan?’

Een constatering tijdens de observaties was overigens dat het onvoorspelbare werk van de politie er soms voor zorgt dat buurtbrigadiers gemaakte afspraken in netwerken niet (kunnen) nakomen. De afspraak van netwerkpartners om bijvoorbeeld om tien uur 's morgens te vergaderen, kon door Twan niet worden nagekomen, omdat hij op weg naar het steunpunt te maken kreeg met een felle ruzie op straat. Hierdoor komt hij 20 minuten te laat bij het steunpunt. Hoewel het niet werd uitgesproken, was bij de ketenpartners enige ergernis voelbaar.

Onverhoopt iets later

Op enig moment horen Twan en ik een auto met piepende banden een bocht nemen. We kijken achterom en zien dat een zwarte auto wordt achtervolgd door een grijze auto. Wanneer de auto's onze kant oprijden, gooit Twan zijn fiets ervoor. De zwarte auto stopt 50 centimeter voor de fiets van Twan, de achtervolgende auto rijdt de zwarte auto klem. Een vrouw, zichtbaar boos en agressief, stapt uit de grijze auto en loopt naar de zwarte auto toe. Ze begint te schreeuwen: ‘Klootzak, hoe durf je met een andere vrouw te neuken!’ De bestuurder van de zwarte auto stapt uit. Twan komt tussenbeide en houdt de vrouw in bedwang. De vrouw geeft aan dat haar vriend is vreemdgegaan en dat zijn minnares haar kleren heeft gestolen. De man richt zich vervolgens tot Twan en geeft aan

dat hij aangifte wil doen van bedreiging door zijn vrouw en dat ze hem net bijna 'kapot' heeft gereden. De vrouw wordt nog bozer en slaat haar vriend in z'n gezicht. Wederom probeert Twan de man en de vrouw uit elkaar te halen. Twan noteert de kentekens van beide auto's. De vrouw zegt dat ze aangifte wil doen van diefstal van kleding. Twan geeft aan dat ze aangifte kan doen op het bureau. Twan spreekt de man en de vrouw toe en zegt dat het nu over moet zijn. Twan geeft aan dat de zwarte auto weg moet rijden, terwijl wij bij de vrouw en haar grijze auto wachten. Wanneer de zwarte auto uit het zicht is verdwenen, laat Twan de vrouw gaan. Wij fietsen vervolgens verder richting het steunpunt.²³⁷

De rollen die buurtbrigadiers vervullen

De rollen die buurtbrigadiers vervullen in dit type netwerken zijn verschillend. Een buurtbrigadier had tijdens een overleg een rol als intermediair: hij koppelde vanuit zijn eerdere ervaring met een betrokken persoon twee partijen aan elkaar.

De buurtbrigadier als intermediair

Gerard krijgt tijdens het overleg te horen dat de medewerkster van het maatschappelijk werk een interventie aan het voorbereiden is voor een bekende van Gerard. Gerard weet dat deze bekende al eerder in contact is geweest met GGZ. Hij stelt daarom voor de gegevens van de contactpersoon bij GGZ op te zoeken, zodat de medewerkers van het maatschappelijk werk en de GGZ de aanpak kunnen bespreken en kunnen afstemmen.²³⁸

Naast de rol van intermediair brengen buurtbrigadiers volgens henzelf ook regelmatig (nieuwe) cases aan in dit type netwerken. Ze zijn met andere woorden ook initiator van nieuwe onderwerpen. Een buurtbrigadier meldt bijvoorbeeld af en toe probleemjongeren aan bij het JPP.

²³⁷ Observatieverslag Twan.

²³⁸ Observatieverslag Gerard.

De buurtbrigadier als initiator

Johan: 'De politie is geen kinderopvang. We kunnen ons ook niet bezighouden met de problemen die in sommige gezinnen spelen en waarvan kinderen de dupe worden, zoals scheidingen of verslavingsproblemen van ouders. Maar als wij bijvoorbeeld signalen binnenkrijgen dat kinderen of jongeren op het verkeerde pad geraken, dan is het fijn dat wij deze kinderen of jongeren kunnen aanmelden bij het Jeugd Preventie Programma, mits ze dat natuurlijk zelf ook willen. Daarmee hoop je natuurlijk dat deze kinderen en jongeren uiteindelijk niet in de criminaliteit belanden.'²³⁹

Gerard: 'In het ene netwerk breng ik 80% van de casuïstiek in. Bijvoorbeeld bij het overleg dat onder voorzitterschap van mijn netwerkinspecteur staat. In een ander netwerk hebben we juist sinds kort afgesproken dat ik geen casuïstiek meer inbreng. In dit netwerk bevestig ik waar het kan de informatie van anderen en vul ik aan waar het kan. Alleen als er een acute zaak is die besproken moet worden, breng ik deze in het overleg in.'²⁴⁰

Ook vervullen buurtbrigadiers in dit type netwerken de rol van expert. Zo geven ze aan dat ze bij overleggen vaak moeten uitleggen wat de politie precies doet met bepaalde problemen in de buurt en welke oorzaken eraan ten grondslag liggen. Hierbij hoort ook het ontzenuwen van geruchten en het geven van feiten over de problematiek.

Het maatschappelijk werk over de buurtbrigadier als expert

Medewerkster van het maatschappelijk werk: 'Ook heeft de politie veel kennis over veiligheid. Gerard bekijkt problemen vanuit een veiligheidsperspectief waarmee hij ons helpt bij het aanpakken van het probleem.'²⁴¹

Afsluitend hebben wij ook de rol van plant (zie §2.5) waargenomen tijdens het observeren.

239 Observatieverslag Johan.

240 Observatieverslag Gerard.

241 Interview medewerkster maatschappelijk werk.

Meelachen

In het CJG-ZAT-overleg is een belangrijk deel van de tijd besteed aan het bespreken van bepaalde formulieren. Het is de bedoeling dat de verschillende zorgpartijen de formulieren gaan gebruiken bij nieuwe aanmeldingen. Tijdens het overleg is langdurig discussie over het format en de juridische vereisten. Gerard leunt bij het gesprek achterover en lacht mee om de grappen van de anderen over de nogal complexe formulieren.²⁴²

5.3.3 Participatie in geïnstitutionaliseerde, informeel georganiseerde netwerken

De buurtbrigadiers besteedden tijdens de observaties gemiddeld tussen de 15 en 45 minuten per dienst aan informele overleggen met geïnstitutionaliseerde actoren. Het ging hierbij bijvoorbeeld om ad-hocoverleggen met vertegenwoordigers van gemeenten, woningbouwcorporaties, het Jeugd Preventie Programma, verslavingszorg en de welzijnsorganisatie.

Tabel 5.4

	Twan	Erik	Johan	Mike	Gerard
Gemiddeld geobserveerde tijdsbesteding per dienst	30 minuten	15 minuten	30 minuten	30 minuten	45 minuten

Deze tijd werd bijvoorbeeld besteed aan telefonisch contact, het opstellen en beantwoorden van e-mails, een ingelast gezamenlijk werkbezoek waarin ook concrete werkafspraken werden gemaakt en het voeren van (bilateraal) overleg (in willekeurige volgorde).

Buurtbrigadier versus belbrigadier

Een van de geobserveerde buurtbrigadiers merkte op dat er binnen de groep buurtbrigadiers onderscheid te maken is tussen 'buurtbrigadiers' en 'belbrigadiers'. Sommige collega's, zo zei hij, onderhouden vooral

242 Observatieverslag Gerard.

contacten met netwerkpartners (en burgers) door het voeren van telefoongesprekken. Hierdoor komen deze buurtbrigadiers nauwelijks het bureau uit. In zijn beleving was dit niet goed: 'Als buurtbrigadier moet je in de wijk te vinden zijn', zo stelde hij. Informeel contact met ketenpartners moet volgens deze buurtbrigadier vooral fysiek in de wijk zelf plaatsvinden, zodat ketenpartners de problemen met eigen ogen kunnen zien.

Netwerkmotieven van buurtbrigadiers

Buurtbrigadiers kiezen voor dit type netwerken wanneer zij (snel) informatie willen uitwisselen,²⁴³ concrete problemen willen aankaarten of werkafspraken willen maken met netwerkpartners. Dit type netwerken lijkt te passen bij de gewenste manier van werken door de geobserveerde buurtbrigadiers, namelijk dat zij problemen die zij tegenkomen direct willen aanpakken en oplossen. Buurtbrigadiers vinden dit type netwerken, waarbij ze veelal korte lijntjes hebben met hun belangrijkste ketenpartners, in de regel dan ook prettig werken.

Het doel van het informele netwerken volgens Johan

'Vaak hebben we relevante informatie voor elkaar', aldus de vrouw van de woningcorporatie. 'Ik kan bijvoorbeeld voor Johan nazoeken of de huur door een bepaald huishouden wordt betaald. Maar ik kan ook doorgeven aan Johan dat wij signalen hebben binnengekregen dat bepaalde huurders vereenzamen of overlast veroorzaken. Zodoende kan Johan in een vroegtijdig stadium deze problemen aanpakken.' Ik vraag naar een concreet voorbeeld. Johan noemt onmiddellijk het voorbeeld van huiselijk geweld. 'Wanneer ik er bijvoorbeeld achter kom dat een man zijn vrouw toetakelt, kan ik de vrouw helpen door haar te stimuleren via de woningcorporatie een andere woonruimte te gaan zoeken. Bij ernstige gevallen bel ik dan ook met mijn contactpersoon bij de woningcorporatie om te vragen of de vrouw hoger op de wachtlijst kan komen. Dit regelen we allemaal informeel. Vaak is het zo mogelijk om iemand sneller uit huis te krijgen.'²⁴⁴

243 In Brabant Zuid-Oost is er een convenant afgesloten dat regelt dat de politie bepaalde informatie mag uitwisselen met de (meeste) geïnstitutionaliseerde netwerkpartners.

244 Observatieverslag Johan.

Johan over zijn contact met een welzijnsorganisatie voor ouderen

‘Deze welzijnsorganisatie is zo nu en dan voor mij een hele belangrijke netwerkpartner. Wanneer ik het vermoeden heb dat een bejaarde man of vrouw vereenzaamt of hulp nodig heeft, geef ik dit door aan deze organisatie. Ik bel dan gewoon even op. Zij gaan er dan op af en nemen het van ons over. Ze verschuilen zich niet achter allerlei beleid, maar gaan er direct op af. Ze regelen het gewoon.’²⁴⁵

Erik over het samenwerken met de gemeente en woningcorporatie

‘Ik weet dat ze echt hun best doen om dingen binnen hun organisatie voor elkaar te krijgen. Bij de klantmanager lukt dat beter dan bij de wijkcoördinator. Gemeenten zijn nu eenmaal stroperiger. Ik vind de korte lijntjes die ik met hen heb erg prettig.’²⁴⁶

Zoals we eerder al schreven, benoemen alle buurtbrigadiers het verkrijgen en uitwisselen van informatie als reden om te participeren in dit type netwerk. Hierbij moet worden opgemerkt dat sommige buurtbrigadiers tegelijkertijd aangeven dat zij over het algemeen zelf over de meeste informatie beschikken en dus niet vaak nieuwe, voor de politie relevante informatie te horen krijgen. Een buurtbrigadier gaf dan ook aan dat het uitwisselen van informatie meer betrekking heeft op de activiteiten die de ketenpartners uitvoeren in relatie tot een bepaald probleem, dan nieuwe informatie over het probleem zelf.

Nuttige informatie voor de buurtbrigadier?

Gerard geeft aan dat veel informatie wordt gewisseld buiten de geïnstitutionaliseerde overleggen: ‘Van deze overleggen worden geen notulen gemaakt. Het is puur om snel even informatie te delen. Voor de buurtbrigadier is het handig om randinformatie te hebben over bepaalde problemen in de buurt. Deze informatie is voor de politie vaak minder relevant. Alleen bij heel concrete informatie maak ik een mutatie aan.’

²⁴⁵ Observatieverslag Johan.

²⁴⁶ Observatieverslag Erik.

De woningcorporatie over het samenwerken met Erik

‘Ik ben zeer tevreden over de samenwerking met Erik. Korte lijntjes. Vaak hebben we aan één woord genoeg. Als ik begin over een bepaalde probleemfamilie in de wijk dan weet hij precies waarover het gaat. Vaak heeft hij ook informatie voor mij. Omdat we in onze regio een convenant hebben ondertekend, mag hij met mij informatie delen. Hij weet dan bijvoorbeeld dat er nog meer mensen hebben geklaagd over een probleemgezin of dat er onlangs nog politie aan de deur is geweest. Voor ons is dat relevant in het kader van uitzetprocedures.’ Ik vraag aan haar of zij ook wel eens specifieke informatie aan Erik geeft. ‘Ik denk dat ik meer informatie van Erik krijg dan dat ik teruggeef.’²⁴⁷

De spelregels die buurtbrigadiers hanteren

De meeste buurtbrigadiers kiezen er (naar eigen zeggen) voor om contact op te nemen met een of meerdere geïnstitutionaliseerde netwerkpartners wanneer zij hiertoe de behoefte voelen. Veelal gebruiken zij hiervoor de telefoon of de e-mail. In andere gevallen gaat de buurtbrigadier bij netwerkpartners langs. Buurtbrigadiers vinden het prettig om korte lijntjes te hebben met hun ketenpartners, omdat problemen in de wijk zo snel kunnen worden besproken en er concrete acties kunnen worden uitgezet. Dit geldt ook andersom: ketenpartners waarderen de korte lijntjes met de buurtbrigadier en stellen dat zij zo problemen snel en adequaat kunnen oplossen.

Buurtbrigadier Twan over zijn relatie met de woningbouwcorporatie

‘Ons contact is vooral functioneel. Wanneer we elkaar nodig hebben, zoeken we elkaar op.’²⁴⁸

Het maatschappelijk werk over de relatie met Gerard

‘In ons dorp gaat het samenwerken met de politie heel goed. Wij lopen heel makkelijk bij hen binnen en zij ook bij ons. Als wij ze nodig hebben dan bellen we gewoon even op. Zij bellen ons trouwens ook op als ze op problemen stuiten waar wij iets mee moeten doen.’

247 Observatieverslag Erik.

248 Observatieverslag Twan.

Een medewerkster van de woningbouwcorporatie over haar relatie met buurtbrigadier Johan

‘Wanneer ik met Johan bel, weet Johan dat het serieus is. Wanneer Johan met mij belt, weet ik dat het serieus is. Je belt elkaar dan ook niet iedere dag. Alleen wanneer het echt nodig is. Soms meerdere keren in de week. Soms weken niet. Het komt voor dat we elkaar maanden niet spreken.’²⁴⁹

Buurtbrigadier Erik over zijn ideale manier van netwerken

‘Ik houd niet zo van overleggen op het gemeentehuis. Het zijn maar kleine dingen, maar ik voel me daar niet serieus genomen. Ik mag bijvoorbeeld niet even bij iemand naar binnen lopen, maar moet me eerst helemaal officieel aanmelden. Ook willen ze dat je afspraken met medewerkers van de gemeente maakt. Maar soms wil je gewoon even iets regelen en heb je geen zin in die bureaucratische ellende.’²⁵⁰

De opbouwmedewerker over zijn relatie met Johan

‘We hebben alleen contact wanneer het nodig is. Dan bellen we elkaar of lopen we bij elkaar binnen. Ook zien we elkaar af en toe bij wijkplatforms. Johan schakelt me wel eens in bij burenruzies. Wij kunnen namelijk ook bemiddelen. En wanneer er een nieuwe hanggroep ontstaat, sturen wij onze opbouwwerker jeugd. Hij gaat dan proberen in contact te komen met de hanggroep. Soms krijgt de opbouwwerker dan informatie te horen die interessant is voor de politie. Dan bel ik Johan op en zeg ik dat hij een keer moet gaan praten met bepaalde jongens van een hanggroep, omdat zij mogelijk iets weten van een fietsendiefstal.’²⁵¹

Tijdens onze observaties hebben we meerdere keren waargenomen dat buurtbrigadiers tijdens informele overleggen met netwerkpartners problemen bespreken, informatie uitwisselen en tot concrete werkafspraken komen. Hoewel we niet altijd konden nagaan of de afspraken die door de partijen werden gemaakt ook waren nagekomen, kunnen we op basis van de verhalen van de

249 Observatieverslag Johan.

250 Observatieverslag Erik.

251 Observatieverslag Johan.

buurtbrigadiers naar aanleiding van onze observaties voorzichtig concluderen dat deze vorm van netwerken inderdaad leidt tot concrete acties en resultaten.

Koppen bij elkaar steken

Op het moment dat Mike van plan is een rondje te gaan lopen in het dorp wordt hij gebeld door Frank van het maatschappelijk werk. Hij belt over terugkerende problemen bij een gezin in het dorp van Mike. Omdat Mike en ik toch in de buurt zijn, besluit Mike bij Frank langs te gaan. Na een gesprek waarin over en weer informatie over het gezin wordt uitgewisseld, trekt Frank zijn agenda en stelt voor volgende week dinsdagmiddag samen een bezoek te brengen aan het gezin. Mike stemt in met het voorstel.²⁵²

Verloedering in de wijk

Erik heeft van omwonenden klachten gekregen over de verloedering van een oude fabriekshal in de wijk. Nadat Erik poolshoogte heeft genomen besluit hij zijn contacten bij de gemeente en de woningcorporatie te bellen om hun de situatie te laten zien. Tijdens de ingelaste wijkschouw maken de buurtbrigadier en de vertegenwoordiger van de gemeente de afspraak dat de gemeente een plan zal maken om de verloedering tegen te gaan en dat de buurtbrigadier wat vaker 's avonds zal surveilleren.²⁵³

Rollen die buurtbrigadiers vervullen

Buurtbrigadiers spelen blijkens onze observaties primair een faciliterende rol in dit type netwerken, waarbij door netwerkpartners vooral wordt geleund op de zwaarmacht van de buurtbrigadier. Dit komt tot uiting in het feit dat buurtbrigadiers met enige regelmaat door netwerkpartners worden gevraagd mee te gaan naar 'kritieke gesprekken'. Dit zijn gesprekken waarbij de betrokkenen denken dat het weleens uit de hand zou kunnen lopen. Een goed voorbeeld is het gesprek tussen een huurder en de corporatie. De huurder krijgt in het gesprek te horen dat hij zijn gedrag moet aanpassen of anders het huurhuis moet verlaten. Of de buurtbrigadier nodig is bij dit soort gesprekken is op voorhand niet altijd

252 Observatieverslag Mike.

253 Observatieverslag Erik.

te zeggen. Ook de buurtbrigadiers onderkennen dat het achteraf bezien niet altijd nodig was om mee te gaan. De buurtbrigadiers vinden wel dat het meegaan naar deze gesprekken ook voor de politie wel degelijk een meerwaarde heeft, want het beperkt de overlast voor andere wijkbewoners. Daarnaast wordt het gezien als een soort service naar de partners in het netwerk.

Een ‘informeel’ verzoek aan Erik

‘Op verzoek van de woningcorporatie ga ik mee naar kritieke gesprekken. Dit zijn gesprekken met huurders van de woningcorporatie die veel overlast veroorzaken en die een laatste waarschuwing krijgen. In principe hoeven we natuurlijk niet mee te gaan, want het is in eerste instantie een probleem van de corporatie. Maar voor de wijk is het natuurlijk fijn als de problemen stoppen. En als politie hebben wij er natuurlijk ook belang bij dat de overlast stopt, want dan krijgen we minder meldingen.’ Ik vraag wat de rol van de buurtbrigadier bij zo’n kritiek gesprek is. ‘Ik ga mee om duidelijk te maken dat het serieus is. Je merkt dat het indruk maakt wanneer de politie bij zo’n gesprek aanwezig is. Je ziet bij een aantal huurders dat ze dan toch inbinden. Andere huurders trekken zich nergens wat van aan en worden uiteindelijk toch uitgezet. Maar misschien belangrijker is dat de mensen van de woningcorporatie het fijn vinden als ik meega naar een kritiek gesprek. Ze moeten immers een lastige boodschap verkondigen bij mensen die vaak best heftig kunnen reageren. Dan is het natuurlijk fijn dat ik meega om back-up te geven.’²⁵⁴

Een ‘informeel’ verzoek aan Mike

Op recreatiepark De Kanthoeve is ruzie ontstaan tussen een bewoner en het bestuur van het park. De bewoner is boos, omdat het bestuur katten die los in het park rondlopen, laat vangen. Zijn katten zijn al meerdere keren gevangen en in het asiel geplaatst, terwijl ze allemaal netjes een penning dragen. Laatst is de ruzie geëscaleerd: de bewoner heeft tegen de voorzitter gezegd dat als zij niet oppast hij haar banden lek zal steken. Beide personen hebben de ruzie gemeld bij Mike. Binnenkort gaan bestuur en bewoner rond de tafel zitten om het uit te praten. Het bestuur

254 Observatieverslag Erik.

heeft aan Mike gevraagd bij het gesprek aanwezig te zijn. 'Ik ga mee omdat in de ruzie duidelijk een bedreiging is geuit. Daarbij heb ik een goed contact met het bestuur. Ik zie dat ze hun best doen problemen op te lossen, daarom wil ik ze wel helpen waar het kan.'²⁵⁵

Een 'informeel' verzoek aan Johan

Johan geeft aan dat hij regelmatig door medewerkers van de gemeente wordt benaderd om mee te gaan naar een van de woonwagenkampen in zijn wijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor de leerplichtambtenaar, die volgens Johan weinig overwicht heeft bij de kampbewoners. Johan stelt dat hij veel meer voor elkaar krijgt, omdat hij de kampbewoners door en door kent en bovendien de buurtbrigadier is.²⁵⁶

In een ander voorbeeld wordt een buurtbrigadier door een psychiater gevraagd eens poolshoogte te nemen bij een psychiatrisch patiënt met wie de psychiater geen contact meer kan krijgen. De patiënt is in sterke mate afhankelijk van zijn medicijnen en de psychiater is bang dat er problemen ontstaan wanneer de patiënt deze medicijnen niet inneemt. De betreffende buurtbrigadier stemt in en belooft een keer bij de man langs te gaan.

Een 'informeel' verzoek aan Twan

Twan krijgt een telefoontje van zijn contactpersoon van verslavingszorg. De medewerker van verslavingszorg krijgt geen contact meer met een cliënt. Het is niet duidelijk of de man wel of niet thuis is. Zijn medicijnen heeft hij in ieder geval niet gekregen, waardoor de man mogelijk in de problemen komt. De psychiater maakt zich daarover zorgen. De medewerker van verslavingszorg vraagt daarom of Twan een keer bij de man langs wil gaan. Twan stemt in en belooft dat hij even langsgaat. Ik vraag aan Twan waarom hij langsgaat en het niet gewoon aan verslavingszorg overlaat. Twan: 'Ik ken deze man niet en ik vind het wel belangrijk dat ik dit soort mensen ken. Daarnaast kan de man volgens de

255 Observatieverslag Mike.

256 Observatieverslag Johan.

psychiater “gekke” dingen gaan doen wanneer hij z’n medicijnen niet inneemt. Wat dat betreft heb ik er dus wel een zeker belang bij dat we deze meneer weer vinden.’²⁵⁷

Nog een voorbeeld van de faciliterende rol die buurtbrigadiers in dit type netwerk spelen. Een buurtbrigadier wordt door een medewerkster van de woningcorporatie gevraagd contact te zoeken met een van haar huurders. Deze huurder betaalt al enkele maanden geen huur meer en dreigt te worden uitgezet. Medewerkers van de woningbouwcorporatie kunnen echter geen contact met de vrouw krijgen: overdag doet ze haar deur niet open en telefonisch krijgen ze haar niet te pakken. Daarom vraagt de medewerkster van de corporatie aan Johan of hij tijdens zijn dienst ’s avonds een keer wil langsgaan.

Een ‘informeel’ verzoek aan Johan

Johan: ‘Onlangs was er bijvoorbeeld een vrouw die haar huis zou worden uitgezet. De woningcorporatie kon echter geen contact met haar krijgen en daarom hebben ze aan mij gevraagd of ik ’s avonds een keer langs wilde gaan. Ik heb tenslotte toch avonddiensten. Ik ben toen ’s avonds bij haar langsgegaan. Ze bleek hoogzwanger. Ik heb dit doorgegeven aan de woningcorporatie en aangegeven dat ik het zeer onwenselijk zou vinden als deze vrouw zou worden uitgezet. Gelukkig was jij [Johan wijst naar de vrouw van de woningcorporatie] dat met mij eens, zodat de vrouw in haar woning kon blijven.’ De vrouw van de woningcorporatie: ‘Samen met de zwangere vrouw heb ik toen een plan van aanpak gemaakt, zodat ze in haar woning kon blijven.’²⁵⁸

5.3.4 Participatie in niet-geïstitutionaliseerde, formeel georganiseerde netwerken

Tijdens de geobserveerde diensten besteedden de buurtbrigadiers geen tijd aan het bijwonen van formele overleggen met niet-geïstitutionaliseerde actoren. Er stond wel een wijkplatformbijeenkomst gepland tijdens onze observatiewe-

257 Observatieverslag Twan.

258 Observatieverslag Johan.

ken, maar de betreffende buurtbrigadier moest op deze dag plotseling ondersteunen bij een actiedag.

De geobserveerde buurtbrigadiers besteden naar eigen zeggen per dienst weinig tijd aan dit type netwerken. De overleggen vinden afhankelijk van de wijk ongeveer één keer per twee maanden plaats. Een buurtbrigadier gaat nooit naar een wijkplatform- of buurtbijeenkomst, omdat deze netwerkbijeenkomsten niet in zijn wijk worden georganiseerd.

Tabel 5.5

	Twan	Erik	Johan	Mike	Gerard
Gemiddeld geobserveerde tijdsbesteding per dienst	0 minuten	0 minuten	0 minuten	0 minuten	0 minuten

Netwerkmotieven van buurtbrigadiers

De primaire motivatie die buurtbrigadiers aandragen om aan dit type netwerken deel te nemen, is hoofdzakelijk symbolisch van aard. Buurtbrigadiers nemen deel aan dit type netwerken om te laten zien dat ze (de problemen van) burgers serieus nemen. In de beleving van de meeste geobserveerde buurtbrigadiers leveren de buurtbijeenkomsten voor de politie namelijk weinig op.

Erik over het wijkoverleg

‘In twee van mijn vier wijken vindt een wijkoverleg plaats. Dit overleg vindt gemiddeld één keer per twee maanden plaats en wordt georganiseerd door burgers uit de wijk. De voorzitter en de secretaris van het wijkoverleg nemen hiertoe het initiatief. Meestal gaat dit overleg over bloembakken, hondenpoep en straatverlichting. Dit zijn allemaal thema’s die voor mij niet interessant zijn. Daarom heb ik gevraagd of ze mij alleen willen uitnodigen wanneer er iets voor mij op de agenda staat. Ik kom dan aan het begin van het wijkplatform langs en bespreek het onderwerp. Het gaat dan bijvoorbeeld over woninginbraken en wat de politie daaraan doet. Over het algemeen komt er voor mijzelf weinig uit zo’n wijkoverleg wat ik in mijn werk kan gebruiken. Ik ben er vooral om te laten zien dat ik burgers serieus neem.’²⁵⁹

Johan over de inbreng van burgers in het wijkplatform

‘In het begin van mijn carrière als buurtbrigadier ging ik daar iedere maand naartoe. Maar vaak bleek dat de onderwerpen voor mij helemaal niet interessant waren. Het ging veel meer over kleine ongemakken waar burgers tegenaan liepen en zelden over “echte” politieonderwerpen.’ Ik vraag Johan wat ‘echte’ politieonderwerpen zijn. Johan: ‘Bijvoorbeeld vragen van burgers over een inbraakgolf. Hoe kunnen ze hun huis beveiligen? Ik doe het meer voor de burger dan voor onszelf.’²⁶⁰

De spelregels die buurtbrigadiers hanteren

De manier waarop buurtbrigadiers participeren in dit type netwerken verschilt per geobserveerde buurtbrigadier. Soms stellen buurtbrigadiers dat zij alleen naar dit type netwerken gaan wanneer van tevoren duidelijk is dat er een onderwerp op de agenda staat dat relevant is voor de politie. Sommige buurtbrigadiers vragen dan ook voorafgaand aan de buurtbijeenkomst aan de voorzitter om de agenda van het overleg op te sturen. Andere buurtbrigadiers hebben met de voorzitter de afspraak gemaakt dat ze alleen komen wanneer ze worden uitgenodigd. Daarbij verzoeken ze of het politiegerelateerde onderwerp vooraan op de agenda mag komen te staan, zodat ze na dit onderwerp het overleg kunnen verlaten (zie bijvoorbeeld het kader van buurtbrigadier Erik hiervoor).

Andere buurtbrigadiers hebben een andere opvatting over de aanwezigheid bij dit type netwerken. Zij zien de aanwezigheid bij deze overleggen als een structureel onderdeel van hun taak. De leidende gedachte is dat hun aanwezigheid ten goede komt aan de zichtbaarheid en de legitimiteit van de politie in de buurt of het dorp.

Werken aan zichtbaarheid en legitimiteit

Een van de buurtbrigadiers geeft aan dat bij de dorpsoverleggen zijn aanwezigheid eigenlijk niet echt nodig is. De besprekingen draaien voornamelijk om de relatie tussen de gemeente en de dorpingen. Zo ging het dorpsoverleg onlangs over plantenbakken die de gemeente uit bezuinigingsoverwegingen had weggehaald. De dorpingen waren het daar niet mee eens en hebben uiteindelijk de plantenbakken

²⁶⁰ Observatieverslag Johan.

‘geadopteerd’. ‘Soms blijf je bij zo’n overleg toch langer dan noodzakelijk zitten. Die twee uur maakt mij niet uit en het wordt door de anderen gewaardeerd. Het komt ook het vertrouwen in de politie ten goede.’²⁶¹

Een geobserveerde buurtbrigadier heeft zoals gezegd aangegeven dat er bij hem in de wijk nog geen buurtoverleg is. Dit ervaart hij als een gemis en is daarom druk doende samen met de netwerkinspecteur een buurtplatform op te zetten. Het doel van de buurtbrigadier is burgers in zijn wijk te motiveren zelf ook een actieve rol te spelen bij de aanpak van onveiligheid. Hij wordt hierbij geïnspireerd door een collega van zijn afdeling, die de beschikking heeft over een actief buurtplatform waaruit zelfs een burgerwacht is voortgekomen die dient als extra ogen en oren voor de politie.

Buurtbrigadier Twan over het oprichten van een ‘veiligheidsoverleg’

Twan geeft aan dat er in zijn wijken geen wijkplatforms of buurtoverleggen zijn. Wel is hij bezig om samen met de netwerkinspecteur een soort ‘veiligheidsoverleg’ op te zetten. ‘Het doel hiervan is om burgers meer bij ons werk te betrekken en het initiatief meer bij burgers neer te leggen. In andere wijken hebben ze bijvoorbeeld naar aanleiding van een inbraakgolf een burgerwacht opgericht. Burgers houden met elkaar toezicht en bellen ons wanneer ze iets verdachts zien. Ideaal.’²⁶²

Rollen die buurtbrigadiers vervullen

Buurtbrigadiers vervullen naar eigen zeggen primair de rol van expert of ervaringsdeskundige in dit type netwerk.

Johan als expert

‘Ik heb bijvoorbeeld dit jaar een bijdrage geleverd aan de veiligheidsdag die is georganiseerd door het buurtplatform. De veiligheidsdag was vooral bedoeld om burgers bewust te maken van hun eigen verantwoor-

261 Observatieverslag Mike.

262 Observatieverslag Twan.

delijkheden als het om veiligheid gaat. Ik heb ze daarbij praktische tips gegeven, bijvoorbeeld over inbraakpreventie, en uitgelegd voor welke zaken ze met de politie contact op moeten nemen.’²⁶³

5.3.5 Participatie in niet-geïstitutionaliseerde, informeel georganiseerde netwerken

Tijdens de observaties hebben we één keer waargenomen dat een buurtbrigadier (Erik) participeerde in een niet-geïstitutioniseerd, informeel georganiseerd netwerk. Het ging in dit geval om een informeel georganiseerd overleg met de voorzitter (en een andere wijkbewoner) van het wijkplatform. Drie van de vijf buurtbrigadiers besteden naar eigen zeggen niet of nauwelijks tijd aan dit type netwerken. Deze buurtbrigadiers geven aan dat ze de leden van het wijkplatform of de dorpsvereniging alleen inhoudelijk spreken tijdens formele overleggen. Eén buurtbrigadier (Erik) heeft naar eigen zeggen ook af en toe (telefonisch of per e-mail) informeel contact met de voorzitter van het wijkplatform om nieuwe problemen (zoals een nieuwe inbraakgolf) door te spreken. Een andere buurtbrigadier heeft zoals gezegd geen wijkplatform in zijn wijk.

Netwerkmotieven van buurtbrigadiers

Eriks gesprek met de voorzitter van het wijkplatform kwam voort uit het feit dat hij niet aanwezig kon zijn bij het formele wijkplatformoverleg door zijn inzet bij een politieactie. Toen stond er echter wel een punt voor hem op de agenda, namelijk de (perceptie van) overlast en onveiligheid rond een vervallen fabrieksterrein van omwonenden. Uit de gesprekken met Erik werd daarnaast duidelijk dat hij ook af en toe telefonisch of per e-mail contact heeft met de voorzitter van het wijkplatform. Erik heeft namelijk met de voorzitter afgesproken dat hij als een soort poortwachter fungeert, die klachten uit de wijk verzamelt en deze vervolgens in een keer doorgeeft aan Erik.

Het gele-kaartsysteem

In een van zijn wijken heeft Erik het gele-kaartsysteem ingevoerd. Bewoners die een klacht of probleem hebben en hiervoor de hulp van de poli-

²⁶³ Observatieverslag Johan.

tie wensen, kunnen een gele kaart invullen en deze bij de voorzitter van het wijkplatform inleveren. Erik is tevreden over dit systeem, omdat de voorzitter van het wijkplatform ervoor zorgt dat burgers eerst zelf problemen proberen op te lossen alvorens ze hem bellen. Opvallend is overigens dat Erik in het wijkblaadje en via Twitter wijkbewoners stimuleert hem bij overlast of problemen te e-mailen of te tweeten. Desgevraagd geeft Erik aan dat hij hoopt dat door het gele-kaartsysteem wijkbewoners met behulp van het wijkplatform eerst zelf proberen een oplossing te vinden voor problemen, maar dat hij wel altijd ‘benaderbaar’ wil zijn.

Spelregels die buurtbrigadiers hanteren

Erik heeft met de voorzitter van het wijkplatform afgesproken dat hij hem altijd mag bellen of e-mailen wanneer er problemen of vragen zijn, waarbij de voorzitter in eerste instantie zelf probeert vragen te beantwoorden of kleine problemen op te lossen. Erik heeft de afspraak gemaakt dat de voorzitter hem belt wanneer er iets relevants op de agenda van het buurtplatform staat. Andersom belt Erik de voorzitter wanneer hij iets belangrijks heeft. Daarnaast heeft Erik een column in de wijkkrant die wordt uitgegeven door het wijkplatform.

Rollen die buurtbrigadiers vervullen

Tijdens het informele overleg met de voorzitter van het wijkplatform vervulde Erik verschillende rollen, namelijk die van intermediair en facilitator. Zo concludeert Erik uit het gesprek met de voorzitter van het wijkplatform dat de woningbouwcorporatie steken laat vallen bij het onderhoud van een vervallen fabrieksterrein in de wijk. De buurtbrigadier biedt aan namens de wijk contact op te nemen met zijn contactpersoon bij de woningcorporatie, omdat hij het vanuit de politie ook van belang vindt dat de verloedering wordt tegengegaan. Bovendien denkt hij dat het meer effect zal sorteren wanneer hij belt in plaats van buurtbewoners. Zelf geeft Erik aan dat hij vooral 's avonds meer zal gaan surveilleren rond het terrein.

De buurtbrigadier als intermediair en facilitator

Erik, de voorzitter van het wijkoverleg, een andere buurtbewoner en ik zitten aan de huiskamertafel. De voorzitter van het wijkoverleg geeft

aan dat de buurt veel last ondervindt van het braakliggend terrein en de vervallen fabriekshal. Sommige bewoners hebben waargenomen dat zich ‘ongure’ types, zoals daklozen en zwervers, rond het terrein begeven. Andere bewoners vrezen dat de fabriek in brand zal worden gestoken. Erik geeft aan dat het terrein eigendom is van een woningcorporatie. Hij heeft zelf al een aantal keren aangegeven bij de woningcorporatie dat er iets aan moet worden gedaan. Erik denkt dat het meer zin heeft om te klagen bij de gemeente. De voorzitter van het wijkoverleg: ‘Ik heb de gemeente er al meerdere keren over aangesproken. Maar steeds is de persoon er niet. Wat zijn ze vaak op vakantie bij de gemeente! Ze bellen ook niet terug!’ Erik: ‘Ik zal wel contact met de gemeente opnemen. Ik vind namelijk dat er nu echt eens wat moet worden veranderd met betrekking tot dit terrein. Misschien helpt het als ik bel? Zullen we afspreken dat ik morgen even bel en dat ik dat vervolgens terugkoppel aan jullie? Dan kunnen jullie het daarna verder overnemen?’ De voorzitter van het wijkoverleg en de wijkbewoner gaan dankbaar akkoord.²⁶⁴

5.3.6 Burgercontacten

Buurtbrigadiers besteden tussen de 35 en 60 minuten per dienst aan het opbouwen en onderhouden van relaties met individuele burgers. In de meeste gevallen gaat het om het aangaan en onderhouden van contacten met burgers van wie de buurtbrigadier denkt of weet dat ze voor hem relevant zijn of dit mogelijk worden. Het kan hierbij gaan om het onderhouden van contacten met informanten in de wijk, het op gesprek gaan bij (ex-)verslaafden, handelaren in verdovende middelen of pedofielen om ze ‘uit de anonimiteit te halen’, het opbouwen en onderhouden van een band met een jeugdhanggroep of psychiatrische patiënten. De buurtbrigadiers stellen dat zij de meeste relevante bewoners in hun wijk kennen en in de regel ook worden herkend als de buurtbrigadier. Dit heeft volgens de meeste buurtbrigadiers wel ten minste een jaar gekost.

264 Observatieverslag Erik.

Tabel 5.6

	Twan	Erik	Johan	Mike	Gerard
Gemiddeld	45 minuten	60 minuten	45 minuten	60 minuten (+ 5	35 minuten
geobserveerde		(+ 15 minuten		minuten	
tijdsbesteding		Twitter)		Twitter)	
per dienst					

Motieven voor burgercontacten van buurtbrigadiers

De geobserveerde buurtbrigadiers beschouwen het burgercontact naar eigen zeggen als een van de kernaspecten van hun werk. Buurtbrigadiers vinden het om deze reden gerechtvaardigd hierin veel tijd te investeren. Deze tijd gebruiken ze tijdens onze observaties vooral voor het voeren van face-to-face gesprekken. Twee van de geobserveerde buurtbrigadiers doen daarnaast mee aan een pilot *social media*, die ten tijde van de observatiedagen binnen het korps werd gehouden, en onderhouden ook contacten met burgers (uit de wijk) via Twitter.

Een buurtbrigadier op Twitter

Van veel gebeurtenissen in de wijk maakt Erik foto's. Deze uploadt hij vervolgens met een kort tekstbericht op Twitter. Berichten over werkzaamheden in het park, een buurtfeest, een ongeval of een verjaardag op het bureau plaatst Erik op Twitter. Maar ook wanneer er een melding over de portofoon binnenkomt van een man op een rode scooter die zich verdacht gedraagt en vrouwen aanspreekt, plaatst Erik onmiddellijk een bericht op Twitter. Desgevraagd geeft Erik aan heel enthousiast te zijn over de mogelijkheden die Twitter biedt. Hij ziet het als een gemakkelijke manier om contacten in de wijk te onderhouden: 'Ik zie het als een manier om als politie toegankelijker te zijn voor mijn wijkbewoners. Het leuke is dat een aantal wijkbewoners mij ook fanatiek volgt op Twitter. Zo kreeg ik laatst nog een bericht van een vrouw uit mijn wijk die aangaf dat er al heel lang een auto in de straat stond geparkeerd en dat niemand wist van wie die was. Ik vraag dan of ze er een foto van wil maken en check het kenteken in ons systeem. Ik ben toen een keer langsgegaan en heb geconstateerd dat die auto een wrak was. Toen heb ik de auto laten weghalen.'²⁶⁵ Tijdens de observaties heb-

ben wij globaal bijgehouden in welke mate er door ‘volgers’ van Erik werd gereageerd op zijn berichten. Op de meeste berichten werd door volgers gereageerd, van wie het merendeel uit Eindhoven en omgeving kwam. Bij sommige volgers kon inderdaad worden nagegaan dat ze in de wijken van Erik wonen.

De motieven van buurtbrigadiers om contacten aan te gaan en te onderhouden met mensen uit de wijk zijn in de eerste plaats instrumenteel van aard. Uit de observaties blijkt dat buurtbrigadiers veel contacten met burgers aangaan en onderhouden vanuit de gedachte dat ze wellicht relevante informatie voor de politie (kunnen) krijgen en/of een zekere welwillendheid bij personen of groepen opbouwen.

Relevante politie-informatie van burgers

Tijdens een van de geobserveerde diensten krijgt Twan informatie van een burger. De man heeft gehoord dat zijn buurman – met wie hij goed is bevriend en in het verleden heeft vastgezeten vanwege de handel in hennep – is benaderd om hennepknoppen te komen knippen. De man weet wie zijn buurman heeft benaderd en geeft alle informatie die hij over deze man heeft door aan Twan.²⁶⁶ Wanneer we weggrijden is Twan zichtbaar blij met de informatie die hij heeft gekregen en die hij naar eigen zeggen heel serieus neemt. Later op het bureau blijkt inderdaad dat de man al eerder was betrokken bij de productie en handel van hennep.

Dingen gedaan krijgen

Gerard heeft in zijn gebied twee woonwagenkampen. Op een van de twee zijn in het verleden wel eens problemen geweest, tegenwoordig is dat al veel minder. Via een van de bewoners weet Gerard veel over wat er op het kamp speelt. Zo weet hij dat een bewoner, die hij al langer in de gaten houdt, na zijn werk in België vaak zwaar onder invloed naar huis rijdt. Als Gerard zijn informant tegenkomt bij het woonwagenpark groet hij hem, maar ze spreken pas echt met elkaar buiten het kamp.²⁶⁷

²⁶⁶ Observatieverslag Twan.

²⁶⁷ Observatieverslag Gerard.

Informatie uit de buurt altijd serieus nemen

Naar aanleiding van een melding van een burger over het illegaal vuil storten gaan we zelf eens een kijkje nemen. Er blijkt een restant tuinaarde op onzorgvuldige wijze te zijn gestort in het plantsoen. Gerard geeft na ons vertrek aan dit niet echt politiewerk te vinden, maar dat hij dit op voorhand niet goed kon inschatten. Heel veel zaken komen aan het licht door een tip van burgers. Daarom gaat Gerard bij een melding vrijwel altijd kijken. 'Ik neem informatie uit de buurt dan ook altijd serieus.' Dankzij buurtbewoners heeft hij de afgelopen jaren bijvoorbeeld diverse hennepplantages in beeld weten te krijgen.²⁶⁸

In de tweede plaats netwerken buurtbrigadiers met buurtbewoners omdat ze willen laten zien dat ze zich betrokken voelen bij de problemen van burgers en in sommige gevallen ook een zekere verantwoordelijkheid voelen bij het helpen oplossen van deze problemen.

Johan op visite bij een familie waarbij herhaaldelijk brand is gesticht

Johan heeft tijdens een rustigere periode in zijn wijk een recherche-onderzoek uitgevoerd naar herhaaldelijke brandstichting bij een familie (niet woonachtig in zijn wijk). Deze familie voelde zich in eerste instantie door de politie niet serieus behandeld en heeft daarom een klacht ingediend. De netwerkinspecteur heeft daarom aan Johan gevraagd of hij dit onderzoek wilde oppakken. Het onderzoek naar de brandstichting heeft Johan alleen gedraaid en uiteindelijk is het hem gelukt een verdachte, de broer van de vrouw des huizes, op te sporen en aan te houden. Johan gaat langs bij de familie om na te vragen hoe het met ze gaat. De familie nodigt ons uit om binnen een kop koffie te drinken. Wanneer we binnen zijn, vertelt de man dat hij de afgelopen weken slecht heeft geslapen. Sinds de broer van zijn vrouw vastzit, slaapt hij een stuk beter. Maar hij is nog altijd angstig voor het moment dat hij weer vrijkomt: 'Hij heeft twee van onze auto's, die vlakbij het woonhuis stonden, in brand gestoken. Straks vliegt ons woonhuis ook in brand! Mijn dochter wil haar kinderen niet meer thuis laten slapen, omdat ze bang is dat hun

wat overkomt. Ik vind het een verschrikkelijke situatie.’ De man wil van Johan weten hoe de rechtszaak nu verder gaat. Johan: ‘Ik heb werkelijk geen idee. Ik heb dit nog niet eerder meegemaakt.’ De man legt uit dat de advocaat van de broer beroep heeft aangetekend tegen het voorarrest. Johan: ‘Ik denk dat je er rekening mee moet houden dat hij zeer binnenkort weer vrijkomt. Ik vond het namelijk best bijzonder dat hij negentig dagen voorarrest had gekregen.’ De man: ‘Maar hoe weet ik dat hij vrijkomt? Ik wil weten dat hij vrij is. Dan kan ik namelijk weer wakker blijven!’ Johan: ‘Je kunt aan zijn advocaat vragen of hij jullie wil informeren. Er liggen ook nog sleutels en een mobiele telefoon van hem op het bureau. Ik zal – wanneer hij deze spullen komt ophalen – vragen of mijn collega jullie dan wil informeren.’²⁶⁹

Mike bezoekt een bezorgde buurvrouw

Via de noodhulp zijn diverse meldingen binnengekomen over een man die veel overlast veroorzaakt in de straat. Hij mediteert in de voortuin en maakt rare dansjes. Mike kent de man al langer. ‘Hij doet geen vlieg kwaad.’ Mike wil eerst een bezoek aan hem brengen om te vertellen dat de burens zich er ongemakkelijk bij voelen. De man is niet thuis. Wel zien we de bezorgde buurvrouw voor het raam staan. Mike besluit bij haar langs te gaan om te vertellen dat zij zich nergens druk over hoeft te maken. De mevrouw vertelt met tranen in haar ogen dat zij er toch niet gerust op is. Mike drukt haar op het hart dat de man niemand kwaad doet en tegenwoordig psychische zorg krijgt. Hij belooft binnenkort even bij haar langs te gaan voor een kop koffie.²⁷⁰

Erik gaat langs bij een psychiatrisch patiënte

Erik en ik gaan langs bij een psychiatrisch patiënte. Deze patiënte, die een persoonlijkheidsstoornis heeft en daarom bang is voor mensen, heeft contact opgenomen met Erik omdat haar voordeur nog steeds niet is gemaakt. Het glas in haar voordeur is door Erik en zijn collega’s enkele maanden geleden ingeslagen, omdat de vrouw haar deur niet opende

269 Observatieverslag Johan.

270 Observatieverslag Mike.

terwijl ze acuut moest worden opgenomen. Erik en zijn collega hebben de vrouw toen naar een psychiatrische inrichting gebracht. Erik constateert dat het een stuk beter met haar gaat nu ze ontslagen is uit de inrichting. De vrouw geeft echter aan dat ze het moeilijk vindt om contact op te nemen met de woningcorporatie. Erik biedt aan haar te helpen en belooft dat hij gaat zorgen dat de voordeur wordt gerepareerd. Naderhand vraag ik waarom hij zo heeft gehandeld: 'Ik weet niet of mijn bezoek aan de vrouw, en daarmee het houden van een vinger aan de pols, echt politiewerk is. Maar ik vind het belangrijk. Ook al vind je het geen politiewerk, als politie word je toch regelmatig bij dit soort zaken betrokken.' Ik vraag aan Erik waarom hij dit niet neerlegt bij de GGZ of de familie. Erik: 'Ja, dat kan ik doen, maar dan heb ik geen garantie dat het probleem wordt opgelost. En in dit geval merk je ook aan zo iemand dat ze het fijn vindt dat ik ga regelen dat haar voordeur wordt gemaakt. Ik hoop dat ze nu beter begrijpt dat wij – de politie – het beste met haar voor hebben.'²⁷¹

Twan probeert schuldhulpverlening te regelen voor Dave

Twan en ik gaan langs bij een ex-crimineel die momenteel probeert af te kicken. De man, Dave, heeft grote schuldproblemen en heeft een groot aantal boetes openstaan bij de politie. Omdat Dave deze boetes niet kan betalen, moet hij eigenlijk direct meegenomen worden naar het bureau en een aantal dagen zitten. Twan wil Dave echter een kans geven en wil bij hem langs om hem te vertellen dat hij hem heeft aangemeld voor schuldhulpverlening. We bellen aan. Na enkele minuten doet Dave open. Twan legt uit dat hij hem via het Woon Overlast Team heeft aangemeld voor schuldhulpverlening. 'Je veroorzaakt geen overlast, maar in dit overleg kunnen we kijken of we iets aan je schulden kunnen doen.'²⁷²

Naast de contacten die buurtbrigadiers zelf aangaan, hebben wij geobserveerd dat ze bij de keuze om contact op te nemen met burgers ook worden gestuurd door de collega's van de noodhulp en netwerkpartners. Zo kregen meerdere buurtbrigadiers tijdens onze observaties e-mails met verzoeken om bij bepaal-

²⁷¹ Observatieverslag Erik.

²⁷² Observatieverslag Twan.

de mensen langs te gaan, bijvoorbeeld omdat ze een warrige indruk maakten of omdat ze zichzelf aan het verwaarlozen waren.

De oude dame en haar ‘gestolen’ teckel

Erik krijgt een e-mail van zijn collega's uit de noodhulp dat zij de avond ervoor een melding hebben gekregen van een oude vrouw. Haar teckel zou zijn gestolen. De centralist had de vrouw in eerste instantie afgewimpeld, maar zij bleef bellen. Uiteindelijk hing ze volgens Erik meer dan 30 minuten aan de lijn. Daarop is uiteindelijk besloten een noodhulpauto langs te sturen. De collega's van de noodhulp troffen een oude vrouw aan die een verwarde indruk maakte. De teckel bleek niet gestolen te zijn, maar lag rustig onder de tafel te slapen. De collega's van de noodhulp vragen daarom of Erik bij haar wil langsgaan om na te gaan of ze wellicht zorg nodig heeft. Erik en ik gaan samen bij de oude dame op de koffie. Wanneer ze haar deur opent, loopt de teckel ons kwispelend tegemoet. De vrouw maakt op ons geen verwarde indruk en geeft aan dat de medicijnen op die bewuste avond verkeerd waren gevallen.²⁷³

Verwaarloosde paarden

Van de medewerkster van het maatschappelijk werk krijgt Gerard de melding over een oude man die mogelijk zijn paarden verwaarloosd. Gerard vindt de melding vaag en wil daarom graag eerst even langsrijden om de paarden te bekijken. We rijden naar de boerderij waar een groot aantal paarden (we tellen er zeker twintig en enkele jonge veulens) staat te grazen. De paarden zien er gezond uit. We rijden door naar het maatschappelijk werk om te vragen wat er precies van Gerard wordt verwacht. Bij het gesprek is ook een collega-buurtbrigadier aanwezig, want de boerderij ligt formeel in zijn wijk. In het gesprek wordt duidelijk dat de melding komt van de kinderen van de oude man. Zij zeggen dat de man niet meer voor zichzelf kan zorgen noch voor zijn paarden, maar dat hij te koppig is om naar hen te luisteren. Beide buurtbrigadiers geven aan dat dit niet echt een zaak voor de politie is. De medewerkster van het maatschappelijk werk stemt hiermee in, maar zou het toch fijn vinden als een van hen bij

273 Observatieverslag Erik.

de man langs zou willen gaan. De collega-buurtbrigadier geeft vervolgens aan dit binnenkort even te doen. 'Ik wil daar best wel een keer koffie drinken, ik heb alleen geen verstand van paarden, maar ach. Ik zal er wel even langsfietsen.'

Buurtbrigadiers worden vanzelfsprekend ook direct door burgers benaderd met vragen of meldingen van overlast. Hoewel veel meldingen die buurtbrigadiers krijgen niet direct met het primaire politiewerk te maken hebben, besluiten buurtbrigadiers vaak toch poolshoogte te nemen of via ketenpartners zelf hulp te organiseren. Buurtbrigadiers vinden het in de regel moeilijk om aan te geven wat de relatie is van dit werk met het politiewerk, maar stellen desgevraagd dat ze tot op zekere hoogte een bepaalde verantwoordelijkheid hebben voor het welzijn van de bewoners in hun wijk. De ene buurtbrigadier gaat hierin verder dan de andere.

Johan wordt benaderd door burgers

'Ik kreeg onlangs een telefoontje van een meneer uit mijn wijk. Hij heeft een zoon en die heeft sinds kort een nieuwe vriendin. De vriendin vertelde hem dat ze wordt mishandeld door haar ouders en daarom niet meer terug naar huis wilde. De meneer belt mij op en vraagt wat hij moet doen. Hij wil de vriendin van zijn zoon wel in huis nemen, maar mag dat wel en is dat wel verstandig? Ik leg hem uit dat de vriendin van zijn zoon aangifte moet komen doen en vertel hem dat ik Bureau Jeugdzorg ga bellen om te vragen of ze contact met hem willen opnemen. Want de zorg voor de vriendin van zijn zoon is natuurlijk niet onze taak. Daar zijn andere instanties verantwoordelijk voor.'

Erik gaat langs bij een oude, alleenstaande man

We rijden door naar het woonhuis van een oude, alleenstaande man. Erik: 'Ik kreeg verleden week een telefoontje van buurtbewoners dat de man was gevallen. Hij zou een flinke klap hebben gemaakt. Ze vroegen of ik langs wilde komen. Mijn dienst zat er echter op en daarom heb ik zijn buurman – tevens een vriend van de oude man – gebeld of hij een oogje in het zeil wilde houden. Dit wilde hij gelukkig doen en hij heeft

de oude, alleenstaande man opgevangen. Ik wil nu even langsgaan om te kijken hoe het met hem gaat. Volgens de buurtbewoners die mij belden, zou de man niet of nauwelijks nog voor zichzelf kunnen zorgen.’ Ik vraag wat Erik de man te bieden heeft. ‘Mocht de man aan het vereenzamen zijn of vergeetachtig worden, dan kan ik hem aanbrengen bij bemoeizorg. Dit is een samenwerkingsverband tussen GGzE, welzijnsorganisaties, GGD, politie en woningcorporaties. Bemoeizorg kan de man dan gericht hulp aanbieden.’²⁷⁴

Ik vraag het wel even na

Sommige buurtbrigadiers bieden ook op eigen initiatief aan om burgers te helpen. Zo vertelt de eigenaar van de snackbar dat hij heeft gehoord dat er een plan is om op de hoek van de straat een nieuwe snackbar te vestigen. Mike is hierover verbaasd en het lijkt hem helemaal niet verstandig. Hij zegt dat hij bij de gemeente eens zal navragen hoe dit precies zit.

De spelregels die buurtbrigadiers hanteren

De buurtbrigadiers blijken zich tijdens de geobserveerde diensten zeer bewust van het belang van goede burgercontacten. Bij het onderhouden van relaties met burgers passen zij dan ook (veelal impliciet) het principe van geven en nemen toe. Ze proberen met andere woorden te investeren in de relaties met burgers, omdat ze hopen er op een ander moment iets voor terug te krijgen (in de vorm van relevante informatie of steun bij het oplossen van problemen).

Johan en zijn relatie met woonwagenkambewoners

Johan heeft een aantal woonwagenkampen in zijn wijken en besteedt veel van de geobserveerde diensten aan het onderhouden van contacten met de bewoners. Hij kent ze allemaal bij naam en tijdens de observaties wordt ook duidelijk dat alle kambewoners Johan kennen. Zo wordt hij aangesproken bij zijn voornaam en willen ze hem graag de hand schudden. Opvallend is dat een collega van Johan met wie we het kamp op gaan een stuk minder vriendelijk wordt begroet. Johan probeert zijn

274 Observatieverslag Erik.

relatie met de woonwagenkampbewoners goed te houden, omdat hij het belangrijk vindt met ze in gesprek te blijven. Zo spreekt hij regelmatig de ouders van kinderen aan die niet of nauwelijks naar school gaan. Soms met het gewenste resultaat. Johan moet regelmatig langs kampbewoners om openstaande boetes te innen. Om krediet op te bouwen bij de kampbewoners, hanteert hij een soepel betalingsbeleid. Waar de kampbewoners volgens de regels eigenlijk direct de openstaande boetes moeten betalen, geeft Johan hun de ruimte om op een later tijdstip naar het bureau te komen om daar de boetes te voldoen. Vaak hebben de woonwagenkampbewoners naar eigen zeggen namelijk geen contant geld op zak. Dit betekent in de praktijk dat kampbewoners enkele dagen tot weken later betalen dan dat ze eigenlijk zouden moeten. Het krediet wat Johan hiermee naar eigen zeggen opbouwt, gebruikt hij vervolgens om te zorgen dat een ambtenaar van de gemeente, die komt controleren of er geen nieuwe (verboden) uitbouwen op het kamp hebben plaatsgevonden, ongestoord zijn werk kan doen.²⁷⁵

Erik en zijn relatie met een hanggroep

Bij Erik in de wijk is een hanggroep die redelijk wat overlast veroorzaakt. Erik gaat vaak langs bij de hanggroep om te kijken wat ze aan het doen zijn en om een praatje te maken. Tijdens een van de geobserveerde diensten maken we een ronde langs de plekken waar de hanggroep vaak is. We komen de jongeren tegen en spreken hen aan. Een van de jongens vraagt meerdere keren of hij een stukje op de politiescooter mag rijden. Erik zegt dat de jongen nog te jong is en dat hij eerst zijn rijbewijs moet halen. Een andere jongen uit de hanggroep vertelt dat hij wel een rijbewijs heeft en laat dit trots zien. Deze jongen mag van Erik vervolgens een stukje op de politiescooter rijden. Wanneer de jongen een stukje gaat rijden, maakt Erik van de gelegenheid gebruik de jongeren met een Marokkaanse achtergrond uit te leggen waarom ze moesten deelnemen aan een speciaal opvoedingsproject (en waarom de enige blanke jongen uit de hanggroep, van wie de ouders niet wilden meewerken aan dit vrijwillige project, niet deelnam).²⁷⁶

²⁷⁵ Observatieverslag Johan.

²⁷⁶ Observatieverslag Erik.

Erik en zijn relatie met een coffeeshop in de wijk

Erik is trots op zijn goede verstandhouding met de enige coffeeshop in zijn wijk. Hij drinkt er af en toe een kop koffie (volgens Erik schenken ze daar de lekkerste koffie uit zijn wijk) en maakt dan een praatje met de eigenaar. De coffeeshophouder is volgens Erik erg betrokken bij de wijk en Erik is daarom blij met hem. Zo houdt de coffeeshophouder actief toezicht dat er niet fout wordt geparkeerd en worden lege plastic wietzakjes op straat opgeruimd. Tijdens een van de geobserveerde diensten stelt de eigenaar dat hij een probleem heeft met de gemeente. Hij bezit namelijk wat onroerend goed in de wijk dat hij graag wil verhuren, maar krijgt hiervoor geen vergunning. Erik heeft compassie met de coffeeshopeigenaar en belooft dat hij zijn contactpersonen binnen de gemeente gaat bellen om te vragen of de vergunningaanvraag kan worden herzien.²⁷⁷

Rollen die buurtbrigadiers vervullen

Uit de observaties komt naar voren dat buurtbrigadiers vele rollen vervullen bij het aangaan en onderhouden van contacten met burgers. Tijdens onze observaties hebben wij de volgende vier rollen het vaakst waargenomen:

- expert (burgers die tijdens een nazorggesprek na een inbraak vragen stellen aan de buurtbrigadier over het hang- en sluitwerk);
- facilitator (buurtbrigadier Erik die een bewoonster uit zijn wijk helpt bij het krijgen van een nieuwe voordeur);
- intermediair (buurtbrigadier Twan die een vrouw doorverwijst naar het servicenummer van de gemeente om daar haar overlast m.b.t. hondenpoep te melden);
- plant (buurtbrigadier Johan die het verhaal aanhoort van een boze burger, maar er vervolgens niets mee doet).

5.4 In hoeverre en hoe sturen politieke leidinggevers hun netwerkers?

5.4.1 De aansturing van de buurtbrigadiers volgens het beleid

De regio Brabant Zuid-Oost kent twee typen functionarissen die verantwoordelijk zijn voor de aansturing van de buurtbrigadiers. De operationele chef van

²⁷⁷ Observatieverslag Erik.

dienst geeft hiërarchisch sturing aan de basispolitiezorg van een afdeling en bepaalt daarmee welke operationele eenheden welke werkzaamheden moeten uitvoeren.²⁷⁸ De operationele chef van dienst geeft ook hiërarchisch leiding aan de buurtbrigadiers. De netwerkinspecteur, door de buurtbrigadiers ‘netwerker’ genoemd, is de functioneel leidinggevende van de buurtbrigadiers en verantwoordelijk voor het opstellen van kaders waarbinnen de buurtbrigadiers moeten opereren. Daarnaast is de netwerker verantwoordelijk voor de indirecte sturing van de buurtbrigadiers in de vorm van begeleiding en coaching.²⁷⁹ De netwerkinspecteurs hebben vijf à tien buurtbrigadiers onder zich, afhankelijk van de grootte van het wijkteam.²⁸⁰

Tijdens de interviews met de OPC's werd al snel duidelijk dat zij eigenlijk weinig bemoeienis hebben met het werk van de buurtbrigadiers. Hoewel zij onderkennen dat zij volgens het beleid hiërarchisch leiding moeten geven aan de buurtbrigadiers, is het volgens hen zo dat het in de praktijk hoofdzakelijk de netwerker is die zich met het werk van de buurtbrigadier bemoeit. In de volgende paragrafen focussen we ons daarom met name op de sturing door de netwerkinspecteur.

5.4.2 De netwerkinspecteurs over de politieke netwerkfunctie

De geïnterviewde netwerkinspecteurs benoemen twee doelen van het netwerken door de politie en specifiek de buurtbrigadier. In de eerste plaats moeten de buurtbrigadiers volgens de netwerkinspecteurs zorgen dat anderen in het netwerk hun verantwoordelijkheid nemen, zodat problemen niet steeds op het bord van de politie terechtkomen. Volgens de netwerkinspecteurs blust de politie veelal branden, zonder dat het werkelijke probleem wordt opgelost. Dit speelt bijvoorbeeld bij sociale overlast en veelplegers.

Een netwerkinspecteur over het blussen van brandjes

‘Je kan een veelpleger blijven oppakken, maar daarmee los je het probleem niet op. De politie kan de problemen niet alleen oplossen, daarom zijn de netwerken opgekomen.’²⁸¹

278 Politie Brabant Zuid-Oost. (2005). Functieprofiel Buurtbrigadier en functieprofiel netwerkinspecteur.

279 Politie Brabant Zuid-Oost. (2005). Functieprofiel Buurtbrigadier en functieprofiel netwerkinspecteur.

280 Blijkens interviews met de netwerkinspecteurs.

281 Interviewverslag netwerkinspecteur.

In de tweede plaats vinden de ondervraagde netwerkinspecteurs dat de buurtbrigadiers in het netwerk oneigenlijke taken moeten proberen weg te zetten, zodat politiemedewerkers zich meer kunnen richten op echte politietaken. Zij noemen hierbij als voorbeeld van oneigenlijke taken het oplossen van burenruzies, individuele welzijnsproblemen van burgers en sommige vormen van verkeers- en sociale overlast.

De netwerkinspecteur van Veldhoven over het doel van de buurtbrigadier

‘Je zit als buurtbrigadier namens de politie in het netwerk. In de eerste plaats is het doel dat problemen worden opgelost, zodat we daar als politie geen last meer van hebben. Hierbij moeten we ook onze ketenpartners wijzen op hun verantwoordelijkheden. In de tweede plaats willen we de problemen van burgers oplossen. Dit doel is volgend. De rol van de buurtbrigadier – en ook de netwerkinspecteur – is om de problemen waarmee wij kampen continu op de agenda te krijgen. We moeten proberen onze ketenpartners continu medeverantwoordelijk voor het probleem te maken.’²⁸²

De netwerkinspecteur van een plattelandsgemeente

‘In het netwerk is het aan de buurtbrigadier om duidelijk te maken wat in de uitvoering van de politie mag worden verwacht. En dat is toch bovenal handhaving van het strafrecht. Voor de afgeleide veiligheidsproblemen geldt dat het mijn taak is om in de beleidsmatige overleggen aan te geven dat de politie hier niet meer over gaat.’²⁸³

De bevroagde netwerkinspecteurs vinden nadrukkelijk dat de buurtbrigadiers moeten zorgen dat zij zo effectief en efficiënt mogelijk aanwezig zijn bij de netwerkoverleggen. De aanwezigheid van de politie in een netwerk moet volgens de netwerkinspecteurs altijd een politieel doel dienen. Het participeren in netwerken waarbij op voorhand niet helder is wat het netwerken oplevert voor de

282 Interviewverslag netwerkinspecteur.

283 Interviewverslag netwerkinspecteur.

politie, moet volgens de geïnterviewde netwerkinspecteurs zo veel mogelijk worden voorkomen.

Een netwerkinspecteur uit Eindhoven over de sturing van de buurtbrigadier

‘Het probleem van de buurtbrigadier is dat partners en burgers je overal bij willen betrekken. Je moet daarin selectief zijn. Als buurtbrigadier moet je voor politieke problemen tijd claimen tijdens het overleg. Je moet “effectief” aanwezig zijn. Daarom zeg ik ook altijd tegen buurtbrigadiers dat ze voorafgaand aan een overleg moeten vragen wat er besproken gaat worden. Dan kun je namelijk bepalen of het wel zinrijk is dat je naar het overleg gaat. Daarnaast adviseer ik altijd om te zorgen dat bespreking van het politieke probleem aan het begin van het overleg plaatsvindt. Anders zit je twee uur bij een overleg, terwijl het maar 10 minuten noodzakelijk was.’

Een netwerkinspecteur uit Gemert-Laarbeek over de aansturing van de buurtbrigadier

‘Het is aan de buurtbrigadier en de netwerkinspecteur om duidelijk te maken wat in de uitvoering van de politie mag worden verwacht. Dat is toch bovenal handhaving van het strafrecht. Het is belangrijk om dit duidelijk te maken, want ook de buurtbrigadier heeft maar beperkt de tijd. Deze tijd moet vooral worden besteed aan zijn politieke rol.’²⁸⁴

Een netwerkinspecteur uit Eindhoven over de theekransen van vroeger

‘De overleggen die ik mij nog kan herinneren uit de tijd dat ik buurtbrigadier was, waren soms echt van die theekransen. Dan ging iedereen vrolijk zeggen wat hij of zij aan het doen was in de wijk. Dat is niet meer van deze tijd. De buurtbrigadier moet proberen andere partijen deelgenoot te maken van onze problemen. Als andere partijen hun verantwoordelijkheid niet pakken, zitten wij namelijk weer met de problemen. Gemeentemensen gaan om vijf uur naar huis, maar wij hebben 24 uur per dag dienst!’

De geïnterviewde netwerkinspecteurs geven aan dat zij een redelijk goed beeld hebben van wat er speelt in de netwerken waarin de buurtbrigadier participeert. Dit komt volgens de netwerkinspecteurs doordat ze contacten onderhouden met dezelfde organisaties als de buurtbrigadier, alleen dan op beleidsniveau in plaats van op het operationele vlak.

Zicht op het netwerken door de buurtbrigadier

‘Je kent de buurten waarin de buurtbrigadier opereert, dus je weet wel wat er speelt. Bovendien heb ik zo vaak contact met de buurtbrigadiers dat je echt wel scherp hebt welke problemen er spelen. Bovendien komen buurtbrigadiers met de grotere, gevoelige problemen bij mij. Op zo’n manier weet je ook weer wat er speelt. En als er problemen zijn bij het netwerken, hoor ik het vaak van twee kanten: van de buurtbrigadier en vanuit mijn eigen netwerk. Als er problemen spelen in het netwerk waarin de buurtbrigadier participeert, word ik daar in mijn netwerk op aangesproken.’²⁸⁵

Zicht op het netwerken door de buurtbrigadier?

Het valt overigens te betwijfelen in hoeverre de netwerkinspecteurs wel zo’n goed zicht hebben op het opereren van de buurtbrigadiers (zoals ze zelf tijdens de interviews aangaven). Tijdens een interview vertelde een netwerkinspecteur dat hij redelijk goed wist op welke wijze de buurtbrigadier netwerkt. Toen aan hem werd gevraagd wat hij vond van de opstelling van Erik om met een bepaalde woningcorporatie niet meer samen te willen werken, reageerde de netwerkinspecteur enigszins verbaasd, omdat hij hiervan niet op de hoogte was. In algemenere zin was het dagelijks contact tussen de netwerkinspecteur en de buurtbrigadier tijdens onze observaties gering (zie ook verderop in dit hoofdstuk).

Alle netwerkinspecteurs zien ‘kennen en gekend worden’ als een belangrijke (netwerk)taak van de buurtbrigadier. Het opbouwen en onderhouden van contacten met burgers wordt dan ook als vanzelfsprekend beschouwd.

²⁸⁵ Interviewverslag netwerkinspecteur.

Het ondernemerscafé

Mike is via Twitter gevraagd iets te komen vertellen over zijn rol in de buurt tijdens het ondernemerscafé. Het ondernemerscafé is een avond waarop verschillende ondernemers uit Gemert-Laarbeek samenkomen. Elke avond heeft een bepaald thema. Speciaal voor Mike zijn er een paar minuten in het programma opgenomen om eens uit te leggen waarmee hij zich bezighoudt. Mike vertelt aan zijn netwerkinspecteur dat hij dat als een goede mogelijkheid ziet om zijn contacten in de buurt uit te breiden. De netwerkinspecteur reageert hierop enthousiast. Ook hij vindt het een goede mogelijkheid om nieuwe mensen in de buurt te leren kennen. Hij geeft aan graag te horen hoe de avond is verlopen.²⁸⁶

5.4.3 Netwerkinspecteurs over sturing van de buurtbrigadiers

Tijdens de interviews geven alle netwerkinspecteurs aan dat er in principe geen strakke sturing op het werk van de buurtbrigadier nodig is, omdat ze voldoende 'taakvolwassen' zijn om zelfstandig te kunnen werken. Bovendien stellen de netwerkinspecteurs allemaal dat dergelijke sturing nauwelijks mogelijk is, omdat zij weinig toezicht kunnen houden op wat buurtbrigadiers op straat doen.

Sturing volgens een netwerkinspecteur uit Eindhoven

'Ik vind dat de buurtbrigadier zich meer moet toeleggen op het opsporen en handhaven. Het sturen op dit werk is wel lastig: als ze de deur uit zijn, fiets ik ze echt niet achterna.'²⁸⁷

Desondanks vinden de netwerkinspecteurs ook dat de buurtbrigadiers af en toe moeten worden 'gericht', zodat zij de juiste prioriteiten (blijven) maken. De meeste sturing is volgens de netwerkinspecteurs gericht op het doen wegzetten van niet-politieke taken in de netwerken en het vaker doen van 'echt' politiewerk, waaronder het verzamelen van politie-relevante informatie uit de wijk. Een netwerkinspecteur sprak over de kapmethode, waarmee hij bedoelde dat

²⁸⁶ Observatieverslag Mike.

²⁸⁷ Interviewverslag netwerkinspecteur.

hij probeerde alle niet-relevante werkzaamheden die buurtbrigadiers uitvoeren zo veel mogelijk te stoppen.

Stokpaardjes

‘De buurtbrigadier heeft soms zijn eigen stokpaardjes. Het liefst zet je hem in op die stokpaardjes, maar soms gaat dat niet. Dan moet je prioriteiten stellen waardoor hij even niet aan zijn stokpaardje toekomt. Een buurtbrigadier moet je sturen, zodat hij niet alleen maar informatie heeft over zijn interessegebied en op dat gebied uitvoering geeft aan zijn taak. De buurtbrigadier is integraal, dan moet je daar in prikken: houd de balans over de hele lijn.’²⁸⁸

Oneigenlijke taken in buurtplannen

‘Sommige buurtbrigadiers schrijven in hun buurtplan nog steeds activiteiten waarvan ik denk dat wij die niet hoeven te doen. Dat zijn activiteiten voor onze ketenpartners, niet voor ons. Ik heb gezegd: “Voor dit jaar prima, maar volgend jaar gaan we een criminaliteitsscan maken.” Ik wil dat je weet waar de criminelen in jouw wijk wonen, wat ze doen en welke criminaliteit van buiten de wijk komt. Ik wil de buurtplannen veel meer toespitsen op criminaliteit, dat heb ik veel liever dan het ophalen van informatie waarvan ik niet weet wat we ermee moeten.’²⁸⁹

Volgens de netwerkinspecteurs controleren zij de buurtbrigadier door te kijken naar de onveiligheidscijfers en de ontwikkelingen die daarin gaande zijn. De netwerkinspecteurs verwachten van de buurtbrigadiers dat ze bepaalde onveiligheidstrends in de wijk (bijvoorbeeld het aantal inbraken) signaleren, hier oplossingen voor aandragen en proberen deze problemen al dan niet met hulp van netwerkpartners op te lossen. Daarnaast kijken de netwerkinspecteurs in de systemen welke informatie de buurtbrigadier heeft ingevoerd, om zo een beeld te vormen van de activiteiten die door de buurtbrigadier zijn ondernomen. Ook krijgen de netwerkinspecteurs soms signalen van hun netwerkpartners

²⁸⁸ Interviewverslag netwerkinspecteur.

²⁸⁹ Interviewverslag netwerkinspecteur.

wanneer de buurtbrigadier wel of niet goed functioneert. Dit bespreken ze vervolgens in een-op-eengesprekken met de buurtbrigadier. Daarnaast zeggen de netwerkinspecteurs te kijken naar de output van buurtbrigadiers, bijvoorbeeld door te controleren of er voldoende woningbezoeken (na inbraken) binnen de hiervoor gestelde periode worden uitgevoerd en of er voldoende informatie in het systeem wordt gezet (in politieterminologie ‘gemuteerd’).

Stijgend aantal woninginbraken

‘Als ik uit de cijfers constateer dat de woninginbraken stijgen, wil ik weten of hij dit ook heeft gezien. Als hij dan ja zegt, wil ik weten wat hij eraan doet en heeft gedaan. Als hij er nog niets aan heeft gedaan, stel ik dat het tijd wordt om er iets aan te gaan doen. Als hij er wel iets aan heeft gedaan, wil ik weten wat precies. Zo kan ik hem dan nog wat tips geven en waar nodig bijsturen.’²⁹⁰

5.4.4 Door ons geobserveerde sturing van de buurtbrigadiers

Tijdens de verkennende interviews met de netwerkinspecteurs en operationele chefs zijn verschillende instrumenten benoemd waarmee zij proberen sturing te geven aan het werk van de buurtbrigadier. Deze instrumenten zijn briefing, werkopdrachten (waaronder ook Informatie Gestuurde Politie, IGP), beleidspeerpunten en prioriteiten, coaching, werkoverleggen, functioneringsgesprekken en training.

Tijdens de observaties hebben we alleen van de briefing en de werkopdrachten kunnen waarnemen hoe ze doorwerken op de werkindeling en -uitvoering van de buurtbrigadiers. De doorwerking van de overige instrumenten hebben wij tijdens de geobserveerde diensten niet kunnen waarnemen.²⁹¹

Briefing. Tijdens de bijgewoonde reguliere ochtend- of middagbriefings kregen de buurtbrigadiers geen opdrachten van de OPC. In één geval bood een

²⁹⁰ Interviewverslag netwerkinspecteur.

²⁹¹ We hebben tijdens het meelopen niet ontdekt dat beleidsspeerpunten en prioriteiten op enigerlei wijze invloed hebben gehad op het handelen van de buurtbrigadiers. Tijdens onze observatiedagen vonden er geen coaching, werkoverleggen, trainingen of functioneringsgesprekken plaats.

buurtbrigadier tijdens de briefing zelf aan met een collega mee te gaan om een minderjarig meisje op te sporen en haar naar Bureau Jeugdzorg te brengen. Dit aanbod is door de OPC en de betreffende collega geaccepteerd. In een ander geval bood een buurtbrigadier tijdens de briefing aan om een openstaande boete te innen bij een jongen die hij toevallig kende.

Daarmee hebben wij een beperkte doorwerking van de briefing als sturingsinstrument kunnen waarnemen. Dit betekent overigens niet dat de aanwezigheid van de buurtbrigadier bij de briefings zinloos was. In een aantal gevallen konden de buurtbrigadiers informatie van de OPC over gezochte personen aanvullen met eigen informatie, bijvoorbeeld over de verblijfplaats van een man die werd gezocht of over het feit dat een man vuurwapengevaarlijk zou kunnen zijn.

Werkopdrachten. Tijdens onze observaties hebben we bijgehouden welke opdrachten buurtbrigadiers van de operationele chef of de netwerkinspecteur hebben gekregen. De resultaten staan weergegeven in tabel 5.7. Buurtbrigadiers kregen tijdens de door ons geobserveerde diensten nul tot drie werkopdrachten per vijf diensten.²⁹²

Tabel 5.7

	Twan	Erik	Johan	Mike	Gerard
Aantal gekregen werkopdrachten van politieke leidinggevenden gedurende 5 diensten [*]	3 opdrachten: – opdracht om openstaande boetes te innen; – opdracht tijdens kermisdienst van projectleider om in de buurt van het kermisterrein te blijven; – nazorggesprek.	3 opdrachten: – opdracht om acuut wijktaken te laten vervallen en mee te doen aan actie; – opdracht tijdens actie hoe object moest worden doorzocht; – nazorggesprek.	3 opdrachten: – Wijk Aandacht Punt (WAP) gala middelbare school; – opdracht om openstaande boetes te innen; – nazorggesprek.	Geen.	3 opdrachten: – opdracht om openstaande boetes te innen; – opdracht om tijdens horecadiensten waar mogelijk meer HALT-meldingen aan te maken; – opdracht om de mogelijkheid van een gebiedswaarschuwing meer te gebruiken.

^{*} Meldingen van de meldkamer uitgesloten.

De meeste werkopdrachten die door de OPC of de netwerkinspecteur zijn uitgedeeld, zijn door de buurtbrigadiers uitgevoerd. Daarmee hebben wij kunnen waarnemen dat het sturingsinstrument ‘werkopdrachten’ daadwerkelijk invloed heeft gehad op het handelen van de buurtbrigadiers. Tijdens de observaties hebben wij geconstateerd dat twee werkopdrachten niet zijn uitgevoerd:

292 Het feit dat een buurtbrigadier stond ingepland voor een horecadienst in plaats van een reguliere buurtbrigadierdienst, beschouwen wij niet als een werkopdracht.

- De opdracht die Twan krijgt om in de buurt van het kermisterrein te blijven, wordt door hem genegeerd. Twan vindt het op dat moment belangrijker om aan de andere kant van de stad een bij een winkeloverval betrokken voertuig op te sporen. Twan wil namelijk niet dat deze in zijn ogen ernstige zaak (een winkeloverval waarbij geweld is gebruikt) op de stapel met andere winkelovervallen belandt. Bovendien is het in zijn ogen volstrekt onnodig om in de buurt van het kermisterrein te blijven, omdat er op het terrein zelf particuliere beveiliging rondloopt en er in de afgelopen jaren niet of nauwelijks iets is gebeurd.
- In de beschrijving van het Wijk Aandacht Punt wordt gevraagd of de dienstdoende noodhulpeenheid, Johan en zijn collega, 's avonds een kijkje wil nemen bij het gala van een middelbare school. Johan verwacht niet dat er iets gaat gebeuren omdat het vwo-scholieren zijn. Hij besluit daarom bij de tankstations langs de snelweg te gaan surveilleren, omdat hier de laatste tijd veel wordt ingebroken in geparkeerde vrachtwagens. Dit vindt hij naar eigen zeggen belangrijker.

Monitoring door de operationele chef of netwerkinspecteur van gegeven werkopdrachten blijkt overigens beperkt te zijn. In veel gevallen vindt monitoring plaats door te controleren of een bepaalde opdracht in het systeem is gemu-teerd. De inhoud van de opdracht lijkt er minder toe te doen. Gerichtte monitoring, bijvoorbeeld door het doen van een extra check bij de buurtbrigadier zelf of coaching on the job, hebben wij niet waargenomen.

Een illustratieve casus is het afleggen van nazorgbezoeken na een woninginbraak. Buurtbrigadiers krijgen na een woninginbraak automatisch een opdracht om een nazorggesprek te voeren. Tijdens dit gesprek kan de buurtbrigadier vragen stellen over hoe het aangifte doen verlopen is, informatie over het onderzoek delen en adviseren over inbraakpreventie.

Na het nazorggesprek moeten de buurtbrigadiers in het administratiesysteem invoeren dat zij op bezoek geweest zijn en wat de bijzonderheden waren. Op die manier kunnen de operationele chef en de netwerkinspecteur controleren of de werkopdracht 'nazorgbezoek' ook daadwerkelijk is uitgevoerd (binnen de hiervoor gestelde tijd).

Johan over de controle op het voeren van nazorggesprekken

‘De netwerkinspecteur controleert of ik deze huisbezoeken afleg. Ik moet namelijk een mutatie invoeren wanneer ik op huisbezoek ben geweest. Als je geen huisbezoeken uitvoert, kan een netwerkinspecteur daar vragen over stellen. Bij mij is dat nooit gebeurd, maar ik weet bij andere collega’s wel.’

De buurtbrigadiers gaan op verschillende manieren om met de verplichte nazorgtaak na inbraken. Johan neemt deze taak serieus en probeert dan ook op een later moment terug te komen als blijkt dat de bewoners niet thuis zijn. Erik heeft voor zichzelf besloten dat hij maximaal één keer bij bewoners langsgaat. Wanneer de bewoners niet thuis zijn, laat hij een briefje achter met een folder over inbraakpreventie en zijn telefoonnummer. Tijdens een geobserveerde dienst werd Erik teruggebeld door een getroffene die naar aanleiding van de brief meer informatie wilde hebben over inbraakpreventie. Dit had Erik nog maar één keer eerder meegemaakt. Twan vindt de nazorggesprekken maar onzin, omdat in zijn opinie de politiecapaciteit daarmee verkeerd wordt ingezet. Desondanks voert hij de nazorggesprekken naar eigen zeggen wel gewoon uit.

Twan over het voeren van een nazorggesprek na een inbraak

‘We besteden heel veel werk aan de zorg en nazorg van burgers bij zo’n inbraak. We komen altijd ter plaatse, nemen de aangifte op bij mensen thuis en laten vaak ook nog forensische opsporing komen. Daarnaast komen we ook altijd nog even terug voor een “nazorggesprek”. Maar echt opsporen doen we feitelijk niet. Acht van de tien zaken blijft gewoon liggen. Ik vind dat eigenlijk niet te verkopen. We besteden met elkaar veel tijd aan die inbraken, terwijl we niets doen om het te voorkomen. Soms is dat best wel eens moeilijk voor mij. Ik ben bij de politie gekomen om de samenleving te verbeteren. Als je eenmaal bij de politie bent, kom je erachter dat je hieraan eigenlijk maar een hele kleine bijdrage kunt leveren. Het voelt soms als dweilen met de kraan open.’²⁹³

De zelfrapportage van buurtbrigadiers biedt blijkens onze rapportage geen garantie dat de nazorggesprekken ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Tijdens een van onze geobserveerde diensten kreeg een buurtbrigadier de opdracht een nazorggesprek te voeren bij een man die ‘niet voor rede vatbaar is’. Zonder dat er een nazorggesprek met deze man was gevoerd, werd de mutatie door de buurtbrigadier als ‘uitgevoerd’ in het systeem gezet.

5.4.5 De perceptie van buurtbrigadiers over hun aansturing

De buurtbrigadiers onderkennen in het algemeen dat zij veel autonomie hebben bij het indelen en uitvoeren van hun werk: de OPC noch de netwerkinspecteur bemoeit zich volgens de buurtbrigadiers veel met hun werkzaamheden. Wellicht niet verrassend vinden zij meer sturing op hun werk niet noodzakelijk en ook niet bevorderlijk voor de door hen geleverde kwaliteit van werken.

Johan over de sturing van de netwerkinspecteur

‘De netwerkinspecteur geeft niet echt richting. Hij zit hoofdzakelijk met de gemeente om de tafel. Soms denk ik wel eens dat ik dat ook prima zelf zou kunnen.’²⁹⁴

Gerard over de sturing van de netwerkinspecteur

‘In de taakbeschrijving van de netwerkinspecteur staat dat hij buurtbrigadiers coacht, maar feitelijk heeft hij hier geen tijd voor. Hij is druk met het netwerken op beleidsniveau, ook is hij Hulpofficier van Justitie en heeft hij het aandachtsgebied zorg. Dan kan hij niet ook nog eens mij aansturen.’²⁹⁵

Mike over de sturing van de netwerkinspecteur

‘Er is hier geen dagelijks overlegje aan het begin van de dag waar wij als buurtbrigadiers elkaar vertellen wat we gaan doen. Ik weet dat anderen

²⁹⁴ Observatieverslag Johan.

²⁹⁵ Observatieverslag Gerard.

zo'n overlegje voeren als een soort controle, terwijl het ook hen juist zou moeten helpen. Nu wordt alleen maar van achter het bureau gestuurd, zonder dat zij, de operationele leidinggevendenden, precies weten wat wij doen.'²⁹⁶

Sommige buurtbrigadiers vinden wel dat er meer sturing zou moeten plaatsvinden op de, in de ogen van respondenten, 'vastgeroeste' collega's die 'niet of nauwelijks meer de straat op gaan'. Dit werd ook door enkele collega-buurtbrigadiers van de geobserveerde buurtbrigadiers naar voren gebracht. In het algemeen werd door de buurtbrigadiers gesteld dat de politieorganisatie meer nadruk zou mogen leggen op de kwaliteit van het geleverde werk (bijvoorbeeld de kwaliteit van processen-verbaal, de nauwkeurigheid van de informatie die in systemen wordt gezet enzovoort).

Twan over een overijverige collega

Tijdens een fietstocht merkt Twan op dat een van zijn collega's over de e-mail een compliment heeft gekregen van een chef, omdat hij veel meldingen en informatie in het systeem had gezet. Twan was nieuwsgierig naar deze meldingen en heeft er vervolgens een aantal bekeken: 'Het viel me enorm tegen. Zo kan ik ook wel gegevens invoeren. Het was allemaal maar half en bij iedere mutatie had ik wel tien vragen. Zo kan ik ook scoren. Ik snap niet dat de leiding zo makkelijk complimenten geeft. Het zou toch moeten gaan om de kwaliteit van de informatie?'²⁹⁷

Aan de geobserveerde buurtbrigadiers hebben wij gevraagd in hoeverre verschillende sturingsinstrumenten invloed hebben op de taken die ze uitvoeren en hoe ze dit doen. We hebben dit gevraagd voor de instrumenten beleidsprioriteiten en speerpunten, coaching, werkoverleggen, functioneringsgesprekken en trainingen.²⁹⁸

²⁹⁶ Observatieverslag Mike.

²⁹⁷ Observatieverslag Twan.

²⁹⁸ Dit zijn de sturingsinstrumenten waarvan wij de doorwerking op de dagelijkse praktijk niet hebben waargenomen.

Beleidsprioriteiten en speerpunten

De meeste buurtbrigadiers geven aan dat ze bij de dagelijkse keuze van hun werkzaamheden niet van tevoren bedenken of een probleem een speerpunt is of niet.

Toch stellen de buurtbrigadiers unaniem dat beleidsprioriteiten wel invloed hebben op hun werk. Een buurtbrigadier geeft aan dat zijn werkzaamheden indirect door beleidsprioriteiten worden beïnvloed, omdat hij soms door de operationele chef wordt ingezet op werkzaamheden (met een hoge prioriteit) die niets met het takenpakket van een buurtbrigadier te maken hebben.

De invloed van jaarplannen op het werk van de buurtbrigadier

‘Het is niet zo dat ik bij de keuze van mijn werkzaamheden rekening houd met het jaarwerkplan van de afdeling. Ik denk dat het jaarwerkplan veel belangrijker is voor de operationele chefs, die uiteindelijk moeten bepalen of en zo ja hoeveel politiecapaciteit er op problemen wordt ingezet. Soms is het wel zo dat ik moet helpen bij acties, waardoor ik niet aan mijn wijktaken toekom. Zo hebben we bijvoorbeeld af en toe invallen in woningen waarvan we denken dat er wietplantages zijn gevestigd. Als ik door de operationele chef wordt ingezet bij zo’n actie, kan ik natuurlijk niet in mijn wijk bezig zijn. De henneproblematiek is een van de aandachtspunten van ons bureau.’²⁹⁹

De invloed van beleidsprioriteiten en speerpunten komt het meest tot uiting in de afwijzing van projectplannen en IGP-voorstellen die buurtbrigadiers doen om overlast en criminaliteit in de wijk aan te pakken of om extra informatie in te winnen over bepaalde personen of objecten. Hierdoor krijgen de buurtbrigadiers naar eigen zeggen soms niet de extra gevraagde capaciteit om bepaalde problemen in hun wijk aan te kunnen pakken. Het gevolg hiervan, zo stellen de buurtbrigadiers, is dat zij bij collega’s om hulp gaan vragen of proberen om problemen eigenstandig op te lossen.

299 Observatieverslag Johan.

Twan in de bres voor een opgelichte bejaarde man uit zijn wijk

‘Onlangs kreeg ik de aangifte voor me van een meneer van 84 jaar oud uit mijn wijk. Tot tweemaal toe is zijn uitkering gejat van de bank. Door een ongelukkige samenloop van omstandigheden heeft meneer nu een schuld van bijna €15.000. Bij ons beland zo’n aangifte op de stapel en wordt er uiteindelijk niets mee gedaan. Dat kan toch niet? Dus ik ben onlangs naar de operationele chef gegaan en heb gevraagd of dit opgepakt kon worden. Maar oplichtingszaken hebben volgens hem geen prioriteit. De OPC zegt dat ik het zelf maar moet oppakken, wat voor mij alleen onbegonnen werk is. Omdat de man een huurachterstand had, heb ik via mijn contacten bij de woningcorporatie geregeld dat de man niet uitgezet zou worden. Daarnaast heb ik de man geadviseerd om tegen de seponering bezwaar aan te tekenen bij justitie.’

Afgewezen IGP voorstel van Johan

Johan heeft naar aanleiding van de overlast bij het appartementencomplex Citadel een IGP-voorstel gedaan bij het managementteam (MT) van zijn afdeling. In het voorstel vraagt Johan om gerichte surveillance bij Citadel. Maar tot verbazing van Johan is zijn IGP-voorstel afgewezen. Ik vraag Johan of hij ook weet waarom. Johan: ‘Geen idee. Ik snap er niets van. Het werken met IGP is vrij nieuw, dus we moeten er met elkaar nog even aan wennen. Ik weet eigenlijk ook niet wie mij gaat informeren over dit niet gehonoreerde IGP-voorstel. Ik wil namelijk wel weten waarom het voorstel niet gehonoreerd wordt.’ Ik vraag aan Johan wat er nu gaat gebeuren. Johan: ‘Het MT heeft besloten om er een WAP van te maken. Dit staat voor een Wijk Aandacht Punt. Een WAP komt op ons intranet en iedere agent wordt geacht ernaar te kijken. Maar dat gebeurt lang niet altijd. Je kunt in het systeem ook geen terugkoppeling geven op een WAP. Dus als een surveillant een aantal keren is langsgereiden, maar niets heeft gezien bij het Citadel, kom ik dat niet te weten. Bij een IGP-opdracht moet er altijd een terugkoppeling gegeven worden in de vorm van een mutatie. Daar heb je dus veel meer aan.’³⁰⁰

300 Observatieverslag Johan.

Een collega-buurtbrigadier van Erik over een afgewezen IGP-voorstel

‘Niet de ketenpartners of burgers zijn een probleem, maar onze eigen organisatie. Wij zijn vaak niet in staat om te doen wat we beloven. Burgers zijn echt niet gek. Dat denken we wel eens, maar dat is gewoon niet zo. Laatst ontving ik signalen van burgers dat er op een plek gedeald zou worden. Ik ben zelf een aantal keer gaan kijken en het leek er inderdaad verdacht veel op. Ik heb dit vervolgens ook aangebracht binnen de organisatie, maar men vindt het gewoon niet belangrijk. Mijn IGP-opdracht is afgewezen. Of er is geen capaciteit of andere zaken zijn belangrijker. Wat moet ik dan terugzeggen tegen de burgers die mij iedere keer van informatie voorzien? In het begin nam ik het nog voor de organisatie op. Nu doe ik dat niet meer. Ik vertel gewoon zoals het is.’

Coaching

Tijdens de observaties is bij geen van de buurtbrigadiers coaching vanuit de netwerkinspecteur waargenomen. Navraag bij de buurtbrigadiers leert dat zij in hun beleving niet of nauwelijks coaching krijgen van hun netwerkinspecteur, maar dat zij hier ook niet expliciet om vragen. Ze hebben hier naar eigen zeggen ook niet echt behoefte aan.

Johan over coaching

‘Daarnaast kan een stukje coaching van een netwerkinspecteur prettig zijn, zeker voor de minder ervaren buurtbrigadiers. Ik vraag of krijg dat overigens zelden.’³⁰¹

Vershil in perceptie over de betekenis van coaching

Een netwerkinspecteur merkte tijdens een interview op dat hij samen met buurtbrigadier Twan een gesprek had gevoerd met een man die regelmatig de publiciteit zoekt, omdat hij vindt dat de politie te weinig doet met de door hem beleefde overlast in de wijk. De netwerkinspecteur ziet dit naar eigen zeggen als coaching, omdat er op zo’n moment ruimte is om op het gedrag van elkaar te reflecteren. Twan geeft een andere invulling aan dit

301 Observatieverslag Johan.

gesprek en stelt dat hij de netwerkinspecteur heeft meegenomen om te laten zien dat de politie zijn problemen serieus neemt: 'Om wat meer "gewicht" aan het gesprek te geven, neem ik mijn netwerkinspecteur mee. Ik hoop dat we de man kunnen overtuigen dat hij echt direct een klacht moet indienen wanneer hij overlast ervaart. Maar ik heb er een hard hoofd in. Het is mijn voorganger ook nooit gelukt dit bij de man aan het verstand te brengen en ik vrees dat het mij ook niet gaat lukken.'³⁰²

Werkoverleggen

Op de afdelingen in het halfstedelijk en plattelandsgebied worden volgens de buurtbrigadiers met enige regelmaat werkoverleggen georganiseerd. Deze werkoverleggen vinden ook, maar minder regelmatig, plaats op de afdelingen in de stad. De buurtbrigadiers vinden de werkoverleggen in de regel nuttig.

Zo heeft een van de buurtbrigadiers tijdens het werkoverleg aan zijn collega's verteld over het bestaan van een welzijnsorganisatie die kan worden ingeschakeld wanneer er meldingen binnenkomen over verwarde of vereenzaamde ouderen. Dit wordt volgens hem door zijn collega-buurtbrigadiers zeer gewaardeerd. Daarnaast vindt er volgens twee buurtbrigadiers ook intercollegiale reflectie plaats tijdens het werkoverleg, bijvoorbeeld wanneer collega's vertellen hoe ze met bepaalde problemen in de wijk zijn omgegaan. Wij hebben geen werkoverleggen bijgewoond, zodat we hier verder niet over kunnen oordelen.

Functioneringsgesprekken

De functioneringsgesprekken met buurtbrigadiers worden gehouden door de operationele chef van dienst. De geobserveerde buurtbrigadiers gaven aan dat deze gesprekken niet vaak over de inhoud gaan, omdat in hun beleving de OPC's maar in beperkte mate zicht hebben op het werk dat ze uitvoeren. Drie van de vijf netwerkinspecteurs gaven aan dat ze voornemens hadden om bij de komende ronde van functioneringsgesprekken aanwezig te zijn, zodat ze ook inhoudelijk feedback kunnen geven op de werkzaamheden van de buurtbrigadier.

³⁰² Observatieverslag Twan.

Mike over de functioneringsgesprekken met de OPC

In de auto heb ik met Mike een gesprek over de beoordelingsgesprekken. Mike geeft aan dat hij het wel vreemd vindt dat deze gesprekken met de OPC zijn en niet met bijvoorbeeld de netwerkinspecteur. 'De OPC weet eigenlijk niet precies wat ik doe, maar heeft wel met mij een beoordelingsgesprek. Hij kan alleen maar zien hoeveel ik invoer in het systeem en hoeveel zorgmeldingen ik aanmaak. Maar mijn werk gaat helemaal niet om die cijfers, maar om de veiligheid.'³⁰³

Training

Binnen het korps Brabant Zuid-Oost werd tijdens de observaties een training uitgerold voor alle buurtbrigadiers gericht op het versterken van algemene netwerkvaardigheden. Twee van de vijf buurtbrigadiers (beide werkzaam in de plattelandsgebieden) volgden in de periode van de observaties deze training. Zij gaven aan dat de training goed was gericht op het dagelijks werk. In het algemeen vonden zij de trainingen nuttig voor hun dagelijks werk. Enkele collega's van de andere geobserveerde buurtbrigadiers volgden ook de trainingen, met wisselende ervaringen. Opvallend was dat de buurtbrigadiers uit de stad de training over het algemeen vaag en abstract vonden en bovendien aangaven dat ze veel tips al in de praktijk toepasten.

5.4.6 Bottom-upsturing door de buurtbrigadier

Er zijn verschillende manieren waarop buurtbrigadiers signalen over problemen in de wijk binnen het korps aanhankelijk kunnen maken. Buurtbrigadiers kunnen een IGP-voorstel indienen, waarin ze vragen om extra politiecapaciteit voor het verzamelen van informatie over een bepaald object, persoon of groepen personen in de wijk. Daarnaast kunnen ze een projectplan schrijven, waarin ze politiecapaciteit vragen ter repressie van een bepaald probleem (zoals overlast van een hanggroep of een verkeersprobleem). Ook kunnen buurtbrigadiers een WAP maken, waarin ze surveillanten vragen om vaker te letten op een bepaald probleem in de wijk. Een WAP wordt ook behandeld op de briefing, maar heeft volgens de geobserveerde buurtbrigadiers een nogal

303 Observatieverslag Mike.

vrijblijvende status. In tegenstelling tot IGP en een project hoeven surveillanten bij een WAP namelijk geen terugkoppeling te geven over wat ze hebben gedaan en wat ze hebben waargenomen.

Erik over het nadeel van een WAP

‘Ik vraag [naar aanleiding van een WAP] soms wel eens aan collega’s of ze wat hebben waargenomen, bijvoorbeeld of de alcoholisten op het bankje zaten. Dan krijg ik als antwoord dat ze niets hebben gezien en het daarom ook niet hebben doorgegeven. Maar zo’n antwoord is voor mij wel ontzettend belangrijk. Als burgers klagen over overlast en ik weet dat wij na tien keer surveilleren niets hebben waargenomen, dan kan ik ze dat zeggen en weet ik dat het probleem misschien toch niet zo groot is. Veel collega’s vinden het niet leuk om met de fiets of de scooter door het park te rijden. Dat is echt noodzakelijk om in het park op te kunnen treden. Vanuit de auto maak je geen contact en kun je niet handhaven; het is onpersoonlijk en ineffectief.’³⁰⁴

Uit de observaties en gevoerde gesprekken met buurtbrigadiers en netwerkinspecteurs komt naar voren dat het niet eenvoudig is om problemen die in de wijk spelen binnen de politieorganisatie aanhankelijk te maken. De geobserveerde buurtbrigadiers en hun collega’s geven aan dat het ze dikwijls niet lukt om signalen uit de wijk binnen de organisatie weg te zetten of om capaciteit te krijgen zodat problemen kunnen worden opgelost. De meerderheid van de ingediende IGP- en projectvoorstellen, zo stellen de geobserveerde buurtbrigadiers, worden afgewezen. Dit leidt er veelal toe dat buurtbrigadiers zelf moeten kiezen welke problemen ze wel en niet gaan aanpakken.

Enkele buurtbrigadiers over de ervaren steun van de organisatie bij het oplossen van problemen in de wijk

‘Binnen de politie, zowel bij de leiding als op de werkvloer, wordt vaak gedacht dat wij burgers zoet houden. Dat wij enkel en alleen koffie bij burgers drinken en hun verhalen aanhoren.’ Een buurtbrigadier conclu-

304 Observatieverslag Erik.

deert: 'Als buurtbrigadier heb je veel vrijheid om zaken op te pakken, maar je krijgt weinig tot soms geen enkele steun vanuit de organisatie voor de dingen die je doet.'³⁰⁵

Twan over het aanpakken van drugsdealers in zijn wijk

'Je moet iedere keer je netwerker warm maken voor wat er speelt in je wijk. En het hangt ook af van de prioriteiten die er gesteld worden binnen de afdeling. In mijn wijk heb ik bijvoorbeeld veel last van drugsdealers en minder last van hanggroepen. Maar op afdelingsniveau is prioriteit gegeven aan overlastjongeren. Dat betekent dus dat ik bijna nooit capaciteit kan krijgen om drugsdealers aan te pakken, terwijl ze wel vaak overlast geven en burgers nota bene zien dat er op straat wordt gehandeld. Ik had onlangs een WAP gemaakt om drugspandjes in de gaten te houden, maar die is dus afgekeurd.'³⁰⁶

Werken met adoptanten

Mike geeft aan niet alle opdrachten formeel via een IGP-opdracht weg te hoeven zetten. Hij heeft namelijk de beschikking over twee adoptanten. Dit zijn twee agenten die hij kan inschakelen als hij ondersteuning nodig heeft bij het werk in zijn buurt. Mike vindt dat het een goed idee is om buurtbrigadiers de beschikking te geven over adoptanten, maar geeft ook meteen aan dat het in de praktijk nog niet zo goed werkt. Zijn adoptanten hebben ook andere projecten, waardoor ze nauwelijks beschikbaar zijn voor het ondersteunen van Mike.

Een buurtbrigadier stelde bovendien dat IGP niet bijdraagt aan het probleemgericht werken door de politie, omdat het instrument niet aansluit bij de weerbarstige praktijk waarin snel moet worden geanticipeerd op problemen.

305 Observatieverslag Erik.

306 Observatieverslag Twan.

Twan over IGP en steeds slimmer wordende boefjes

‘Een IGP-voorstel duurt veel te lang. Eerst moet je een heel plan schrijven, vervolgens moet dat worden goedgekeurd en daarna moet er nog capaciteit voor worden gevonden. Wanneer je dus bijvoorbeeld informatie wilt hebben over een bepaald pand waarvan je vermoedt dat er gedeald wordt, kun je zo twee tot drie weken verder zijn alvorens er capaciteit op wordt gezet. Dan ben je veel te laat. Dealers worden ook steeds slimmer. Ze weten tegenwoordig dat wij minstens een aantal weken nodig hebben voordat we voldoende informatie hebben om een zaak tegen hen te beginnen. Een slimme dealer dealt daarom een maand en stopt vervolgens een maand. Zo slim zijn ze. Hetzelfde geldt voor woninginbraken. Die vinden plaats in golven. Twee weken lang vinden er veel woninginbraken plaats en vervolgens gebeurt er een maand helemaal niets. Met een IGP-voorstel lukt het je gewoon niet om binnen twee weken capaciteit te regelen. Dus zodra er eenmaal extra surveillance is geregeld in de wijk, zijn de inbrekers allang gevlogen.’³⁰⁷

Terugkerende problemen met betrekking tot specifieke vormen van overlast in de wijk die de buurtbrigadier niet zelf kan oplossen, kunnen volgens de netwerkinspecteurs aan hen worden overgedragen, zodat zij deze problemen vervolgens kunnen inbrengen in een van hun beleidsmatige netwerkoverleggen. Volgens de buurtbrigadiers maken zij hier regelmatig gebruik van, al hebben wij dit niet waargenomen. Wij hebben niet goed kunnen vaststellen of de problemen hierdoor ook daadwerkelijk zijn opgelost. Een buurtbrigadier merkte wel op dat het niet altijd gemakkelijk is om de ernst en de omvang van een bepaald probleem in een wijk aan de netwerkinspecteur over te brengen.

Erik over het inbrengen van een casus in het Woon Overlast Team

‘Ik vind het moeilijk om duidelijk te maken hoe groot het probleem van een bepaald gezin is. Veel in de relatie met buurtbewoners zit ’m in de non-verbale communicatie. Aan hoe ze zich gedragen, kun je zien of mensen in de shit zitten of niet. Het is moeilijk om dat uit te leggen aan je netwerker. Maar ik moet eerlijk zeggen dat ik ook niet veel resultaat van het WOT zie. Het is vooral verslaglegging. Het wordt hoofdzakelijk

307 Observatieverslag Twan.

gevuld door problemen van de politie, maar er wordt weinig concreet opgelost. Een praatclubje dus. Overigens denk ik niet dat mijn netwerker daar iets aan kan doen. Wat ik al zei: het is soms moeilijk om op papier een situatie te beschrijven die je hebt meegemaakt. Voor mijn netwerker, die niet dezelfde beleving bij een zaak heeft als ik, is het dus lastig om op een overtuigende wijze aandacht te vragen voor een bepaalde zaak.'

De netwerkinspecteurs onderkennen dat het soms moeilijk is voor buurtbrigadiers problemen binnen de politie aanhangelijk te maken. Toch vinden ze dat het in de regel voldoende lukt om capaciteit vrijgemaakt te krijgen voor klussen die van de buurtbrigadiers komen. Het probleem is volgens de netwerkinspecteurs echter dat de buurtbrigadiers dit niet altijd van elkaar weten, waardoor het lijkt alsof capaciteitsverzoeken van buurtbrigadiers nooit worden gehonoreerd. Anderzijds vinden de netwerkinspecteurs ook dat buurtbrigadiers soms beter hun best mogen doen om problemen in de wijk aanhangelijk te maken, bijvoorbeeld door uitgebreid de problemen in kaart te brengen of e-mails van burgers door te sturen naar de leiding.

5.4.7 De buurtbrigadiers over hun positie in de organisatie

Alle geobserveerde buurtbrigadiers stellen dat zij ten opzichte van hun andere collega's relatief autonoom opereren en dat er weinig interactie is tussen de buurtbrigadier en de andere collega's van de basispolitiezorg. Op basis van onze observaties concluderen wij dat dit inderdaad het geval is.

Op het platteland en in het halfstedelijk gebied lijkt er meer interactie tussen de buurtbrigadier en de andere collega's dan in de stedelijke omgeving. Tijdens onze observaties hebben we bijvoorbeeld een aantal keer meegemaakt dat minder ervaren collega's aan de buurtbrigadier vragen hoe een bepaalde procedure werkt of om een proces-verbaal te controleren op fouten. Bovendien draaien buurtbrigadiers op het platteland en in het halfstedelijk gebied meer noodhulpdiensten, waardoor zij sowieso meer contact hebben met de andere collega's.

In de perceptie van de meeste geobserveerde buurtbrigadiers is het imago van de buurtbrigadier binnen het bureau meestal niet zo best. Dit heeft volgens hen te maken met de aard van het werk: de buurtbrigadier verricht minder spannend werk dan de noodhulpbrigadier en zijn output is bovendien (nog) minder makkelijk te meten.

Erik over hoe hij denkt dat andere collega's denken over de buurtbrigadier

‘Wanneer je over buurtbrigadiers begint, zullen veel collega's onmiddellijk denken aan grijze haren en dikke buiken. Dat is toch een beetje het imago wat je hebt binnen het bureau. Ik vind het begrijpelijk maar ook opvallend dat het zijn van buurtbrigadier niet hoog in aanzien staat. Begrijpelijk omdat het werk en de effectiviteit van de buurtbrigadiers slecht meetbaar is. Veel collega's zullen denken dat ik de hele dag koffie drink bij burgers en met ketenpartners vergader. Ik vind het opvallend, omdat je bij de politie merkt dat je in grote mate afhankelijk bent van de contacten in de wijk.’³⁰⁸

5.5 Wat is de aantoonbare opbrengst van het netwerken voor de kerntaken opsporing en handhaving van de openbare orde?

In deze paragraaf beschrijven we de aantoonbare opbrengst van het netwerken door de geobserveerde buurtbrigadiers. We maken een onderscheid in de opbrengst van:

- het participeren van de buurtbrigadiers in de verschillende typen netwerken (geïstitutionaliseerd en niet-geïstitutionaliseerd, zowel formeel als informeel georganiseerd);
- het aangaan en onderhouden van contacten met burgers door de buurtbrigadiers.

We brengen in herinnering dat ‘aantoonbaar’ hier is gedefinieerd als opbrengst die we tijdens onze observaties hebben kunnen waarnemen en de concrete voorbeelden afkomstig van respondenten waaruit op te maken is dat het participeren in netwerken daadwerkelijk tot opbrengst heeft geleid.

5.5.1 De opbrengst van het participeren in netwerken door buurtbrigadiers

Tijdens onze observaties hebben wij niet waargenomen dat het netwerken door de buurtbrigadiers heeft geleid tot enige vorm van aantoonbare opbrengst voor

308 Observatieverslag Erik.

de opsporing of de handhaving van de openbare orde. Ook de buurtbrigadiers zelf konden geen voorbeelden van een dergelijke opbrengst geven.

Desondanks oordelen buurtbrigadiers overwegend positief over de samenwerking met ketenpartners en de opbrengst die het netwerken heeft voor hun eigen werk, hoewel zij vaak niet onder woorden kunnen brengen wat deze opbrengst van het netwerken precies is. Buurtbrigadiers zien als opbrengst van het netwerken dat ze korte lijntjes hebben met de ketenpartners, dat ze op de hoogte zijn van elkaars activiteiten en dat kleine problemen snel kunnen worden opgelost.

Uit de gesprekken met de buurtbrigadiers blijkt volgens ons dan ook dat het netwerken wel een maatschappelijke opbrengst heeft: het participeren van de buurtbrigadiers in netwerken heeft bijgedragen aan het bestrijden van sociale overlast en het vergroten van de leefbaarheid in de wijk (waaronder ook het verhogen van het welzijn van enkele individuele wijkbewoners).

We geven een aantal voorbeelden van deze maatschappelijke opbrengst van het netwerken. In het eerste voorbeeld trekken de buurtbrigadier en de woningcorporatie samen op om een huurder die overlast veroorzaakt in de wijk uit huis te kunnen plaatsen. De buurtbrigadier maakt gebruik van de bevoegdheden van de woningcorporatie om de huurder aan te kunnen pakken. De buurtbrigadier levert op zijn beurt voor de woningcorporatie een sfeerrapportage op waarin hij als expert rapporteert over de overlast die de huurder geeft. Ook geeft de buurtbrigadier aan de woningcorporatie de klachten van buurtbewoners over een bepaalde huurder door.

Twan over de opbrengst van het samenwerken met de woningcorporatie

‘We hebben een tijd lang last gehad van een man die de hele buurt terroriseerde. Hij stalkte vrouwen, veroorzaakte rommel en zou graffiti spuiten. De woningcorporatie had al een aantal klachten gekregen van omwonenden. Op enig moment kregen wij die ook. Strafrechtelijk konden we weinig tegen hem beginnen, want we hadden weinig bewijs. Maar we konden wel de aangiften en meldingen van bewoners doorgeven aan de woningcorporatie, zodat zij een uithuiszettingsprocedure kon starten. Ik heb vervolgens een sfeerrapportage gemaakt waarin ik inderdaad heb aangegeven dat deze man in grote mate overlast veroor-

zaakte. Deze man is toen uiteindelijk uit huis geplaatst. De buurt heeft nu geen last meer van hem. Kortom: met elkaar krijg je dingen sneller voor elkaar.’³⁰⁹

De klantmanager van een woningcorporatie over samenwerken met Erik

‘Ik denk dat ik meer informatie van Erik krijg dan dat ik teruggeef’, antwoordt ze. ‘Zo geeft Erik ons informatie, zoals aangiften van buurtbewoners, die we kunnen gebruiken bij een uitzettingsprocedure. Ook maakt Erik voor ons sfeerrapportages. Uiteindelijk heeft dit een gezamenlijk doel: het aanpakken van overlast in de wijk. Ons belang daarbij is dat onze huurders prettig kunnen wonen.’³¹⁰

Alvorens een uitzettingsprocedure in gang kan worden gezet, voeren klantmanagers van woningcorporaties een kritiek gesprek met de huurder, waarin de huurder wordt uitgelegd dat zijn gedrag moet veranderen, omdat er anders een uitzettingsprocedure wordt gestart. Enkele buurtbrigadiers hebben aangegeven dat zij regelmatig worden benaderd om bij deze kritieke gesprekken aanwezig te zijn. Navraag bij de klantmanagers van de woningcorporatie leert dat zij graag gebruikmaken van het uniform van de buurtbrigadier. Ze hopen dat de aanwezigheid van de buurtbrigadier zorgt voor een aanpassing van het gedrag van de huurder, zodat een uitzettingsprocedure kan worden voorkomen en de overlast stopt. De buurtbrigadiers die hiervoor worden benaderd, gaan in principe graag mee naar de kritieke gesprekken, omdat zij naar eigen zeggen zo de overlast in een straat kunnen helpen beperken. De ervaring van deze buurtbrigadiers is dat na een kritisch gesprek sommige huurders alsnog besluiten hun gedrag aan te passen, zodat uitzetting wordt voorkomen.

309 Observatieverslag Twan.

310 Observatieverslag Erik.

Waarom Erik meegaat naar kritieke gesprekken

‘Op verzoek van de woningcorporatie ga ik mee naar kritieke gesprekken. Dit zijn gesprekken met huurders van de woningcorporatie die veel overlast veroorzaken en die een laatste waarschuwing krijgen. In principe hoeven we natuurlijk niet mee te gaan, want het is in eerste instantie een probleem van de woningbouwcorporatie. Maar voor de wijk is net natuurlijk fijn als de problemen stoppen. En als politie hebben wij er natuurlijk ook belang bij dat de overlast stopt, want dan krijgen we minder meldingen.’ Ik vraag wat de rol van de buurtbrigadier bij zo’n kritiek gesprek is. ‘Ik ga mee om duidelijk te maken dat het serieus is. Je merkt dat het indruk maakt wanneer de politie bij zo’n gesprek aanwezig is. Je ziet bij een aantal huurders dat ze dan toch inbinden. Andere huurders trekken zich nergens wat van aan en worden uiteindelijk toch uitgezet. Maar misschien belangrijker is dat de mensen van de woningcorporatie het fijn vinden als ik mee ga op kritiek gesprek. Ze moeten immers een lastige boodschap verkondigen bij mensen die vaak best heftig kunnen reageren. Dan is het natuurlijk fijn dat ik mee ga om back-up te geven.’³¹¹

Medewerkster van het maatschappelijk werk over kritieke gesprekken

‘Ik ben meerdere keren met de politie de straat op gegaan. Ook hebben wij samen gezinsbezoeken uitgevoerd. Het betreft dan vooral huisbezoeken waarbij het gaat om zaken als huiselijk geweld. Ook zijn wij weleens samen op stap gegaan, omdat we niet wisten wat we zouden aantreffen. Het ging in dat geval om uitzoekwerk rondom mishandeling. In zo’n geval geeft het een fijn gevoel als de politie met je meegaat. De politie geeft je dan een veilig gevoel.’³¹²

In het tweede voorbeeld gebruikt buurtbrigadier Johan het netwerk van de netwerkinspecteur om verkeersborden rond een school te regelen. Hij doet dit na klachten van de school en klaar-overs in het bijzonder over het slechte zicht rond de oversteekplaats, veroorzaakt door de geparkeerde auto’s langs de weg. Dit probleem zorgde volgens de school en de klaar-overs soms voor gevaarlijke situaties.

311 Observatieverslag Erik.

312 Interview met een medewerkster van het maatschappelijk werk.

Bijstand van de netwerkinspecteur

‘Zo heb ik aan de netwerkinspecteur gevraagd of hij kan zorgen dat bij een school in mijn wijk twee “verboden te parkeren”-borden komen te staan. De klaar-overs en de school hadden namelijk bij mij geklaagd dat zij door de geparkeerde auto’s slecht zicht op de weg hadden. Ik heb dit toen weggezet bij mijn netwerkinspecteur. Na wat overleg met de gemeente is het hem gelukt twee van die borden te laten plaatsen.’³¹³

In het derde voorbeeld werken de buurtbrigadier en de betrokkenen rond het Jeugd Preventie Programma samen om overlastgevend gedrag van jongeren (zoals vernielingen aanbrengen, pesten op school enzovoort) te stoppen. Opvallend is dat buurtbrigadiers spreken over het wegzetten van problemen bij het Jeugd Preventie Programma, terwijl ze tegelijkertijd wel betrokken blijven bij de oplossing van het probleem, bijvoorbeeld doordat ze meegaan naar de school om de pestende jongeren ‘streng’ toe te spreken.

De betrokkenheid van Johan bij het Jeugd Preventie Programma

Johan: ‘De politie is geen kinderopvang. We kunnen ons ook niet bezighouden met de problemen die in sommige gezinnen spelen en waarvan kinderen de dupe worden, zoals scheidingen of verslavingsproblemen van ouders. Maar als wij bijvoorbeeld signalen binnenkrijgen dat kinderen of jongeren op het verkeerde pad geraken, dan is het fijn dat wij deze kinderen of jongeren kunnen aanmelden bij het Jeugd Preventie Programma, mits ze dat natuurlijk zelf ook willen. Daarmee hoop je natuurlijk dat deze kinderen en jongeren uiteindelijk niet in de criminaliteit belanden.’ Ik vraag aan Josephine, Jeugd Preventie-medewerker, of en zo ja hoe vaak ze gebruikmaakt van de politie. Josephine: ‘Ik gebruik de politie vooral vanwege het uniform. In het geval van het kind dat werd gepest, heeft het veel meer invloed wanneer de politie bij de pestende jongens op de stoep staat dan ik.’³¹⁴

313 Observatieverslag Johan.

314 Observatieverslag Johan.

In het vierde voorbeeld wordt op initiatief van de buurtbrigadier een ad-hoc-overleg ingepland tussen de burgemeester, de GGzE, de thuiszorg, de ambtenaar OOV, de netwerkinspecteur en de buurtbrigadier. Tijdens dit overleg wordt besloten dat een oude man – die zijn bedlegerige vrouw chronisch mishandelt – pas wordt aangehouden wanneer er opvang voor de vrouw is geregeld. Omdat het moeilijk bleek die opvang snel te realiseren, heeft de burgemeester druk gezet op de thuiszorg zodat zij uiteindelijk toch op korte termijn thuiszorg hebben geregeld.

Johan over de opbrengst van een ad hoc opgericht netwerk

‘Onlangs hadden we een ernstige zaak. Een oude man mishandelde zijn bedlegerige vrouw. Op enig moment hadden we voldoende bewijs tegen de man. Je kunt zo’n man wel oppakken, maar wie zorgt er dan voor zijn vrouw? Wie vangt haar op? Ik vind dat wij als politie in zo’n geval ook de verantwoordelijkheid hebben te denken aan de gevolgen die zo’n aanhouding heeft. We hebben toen gezamenlijk besloten dat de oude man moest worden aangehouden en de gemeente heeft toen in samenspraak met de thuiszorgorganisatie gezorgd dat de zieke vrouw verzorging kreeg.’³¹⁵

Het vijfde voorbeeld gaat over een ad-hocsamenwerking tussen de gemeente, de woningbouwcorporatie en de politie. Mike heeft de verschillende partijen gemobiliseerd om hem te helpen bij het oplossen van de problemen van een gezin op recreatiepark De Kanthoeve. Het gezin woont in een onbewoonbaar huis en zit diep in de schulden. Uiteindelijk lukt het hem dit gezin in de schuldsanering te krijgen, zodat ze een ander huis toegewezen kregen.

Mike oefent druk uit op netwerkpartners

Vlak voordat we bij het gezin langsgaan, vertelt Mike dat hij in het verleden veel problemen met het gezin heeft gehad toen het nog op De Kanthoeve woonde. Hij vertelt dat het gezin al heel lang financiële problemen heeft. Mike heeft er vervolgens bij de netwerkpartners op aangedrongen

315 Observatieverslag Johan.

het gezin versneld op te nemen in een schuldsaneringsproject. Ook is in die periode geregeld dat het gezin een ander huis, buiten het recreatiepark, kon gaan betrekken.

In het zesde voorbeeld maken Johan, de netwerkinspecteur, een vertegenwoordiger van de GGzE en enkele buurtbewoners in een ad-hocoverleg afspraken over hoe om te gaan met een psychiatrische patiënt die overlast veroorzaakt in zijn straat. De man is agressief naar zijn burens en andere wijkbewoners en verwaarloosd zichzelf en zijn omgeving. Johan regelt met de GGzE dat de man kan worden opgenomen zodra hij zich op straat begeeft. Het probleem is echter dat de man zich niet of nauwelijks buitenshuis begeeft. Johan maakt daarom de afspraak dat buurtbewoners 112 mogen bellen zodra ze de man op straat signaleren, zodat de politie hem naar de psychiatrische inrichting kan brengen. Na een aantal dagen krijgt de politie telefoon dat de man aan het winkelen is bij de supermarkt, zodat de man door een noodhulpeenheid kan worden ingerekend.

Naast deze voorbeelden hebben we ook waargenomen dat individuele – al dan niet zorgbehoevende – burgers de hulp van de buurtbrigadier in de regel erg waarderen. Dit bleek niet alleen uit de door ons geobserveerde gesprekken tussen buurtbrigadier en burgers, waarin deze waardering expliciet werd uitgesproken, maar soms ook uit de opmerkingen die burgers naar ons maakten over het optreden van de buurtbrigadier.

5.5.2 De opbrengst van het burgercontact

Tijdens de geobserveerde diensten hebben wij twee directe voorbeelden waargenomen van opbrengst van het opbouwen en onderhouden van contacten met burgers in de wijk, die direct is gerelateerd aan een primair politieproces, namelijk opsporing.

Tijdens een van de geobserveerde diensten krijgt Twan informatie van een informant uit de wijk over het feit dat de buurman van de informant is benaderd om hennepknoppen te knippen bij een andere man uit de wijk. Na een check in de computersystemen blijkt dat de informatie wel eens heel betrouwbaar zou kunnen zijn, omdat degene die toenadering heeft gezocht in het verleden al eerder betrokken is geweest bij de productie en handel van hennep.³¹⁶

316 Navraag achteraf leert dat er ook daadwerkelijk bij deze persoon een hennepkwekerij is aangetroffen.

In het tweede voorbeeld kan een man – die wordt verdacht van het plegen van een gewelddadige winkeloverval, die vroeger in de wijk van Twan heeft gewoond en met wie Twan vroeger geregeld contact had – worden gepakt dankzij de informatie van Twan over de vriendin van de verdachte. Deze informatie had Twan verkregen via een contact uit zijn huidige wijk.

Twan kent de vriendin van een verdachte en komt zo achter zijn verblijfplaats (beiden ex-bewoners uit zijn wijk)

Twan gaat achter de computer zitten en zoekt in het opsporingsprogramma BVO naar de gele auto. Hij vindt een mutatie van een jaar terug over een buurtonderzoek elders in de straat, waarin we een gele auto aantreffen. Dit is de informatie die hij zoekt: ‘Een van de auto’s die we hebben ingevoerd, blijkt van de vriendin van de verdachte te zijn. De auto staat alleen niet op haar naam. In de mutatie staat zelfs dat de vriendin thuis is wanneer de auto voor de deur staat.’ Twan geeft de informatie door aan zijn collega’s die nog altijd met de zaak bezig zijn. Zijn collega’s rijden toevallig in de buurt en besluiten een huiszoekingsbevel te organiseren. Twan geeft nog een tip mee: ‘Hij knijpt er zeker tussen, hij is mij al een keer ontkomen. Zorg er dus voor dat je ook in de achtertuin een mannetje hebt staan!’³¹⁷

Iedere buurtbrigadier kon tijdens de geobserveerde diensten verschillende voorbeelden uit de eigen praktijk noemen van ‘kleine’ criminelen die dankzij de tips van informanten (buurtbewoners die de buurtbrigadier regelmatig voorzien van tips) en andere burgers uit de wijk konden worden aangehouden. Een selectie:

Nuttige contacten van Gerard

Op de weg terug naar het bureau vertelt Gerard dat veruit de meeste van zijn zaken voortkomen uit tips van buurtbewoners. Op die manier heeft hij de afgelopen jaren diverse hennepplantages in beeld weten te krijgen. Zulke zaken pakt hij zelf op. Bij de hennepzaken geeft Gerard aan dat hij de informatie vanuit de buurt meeneemt bij zijn nachtdien-

317 Observatieverslag Twan.

sten. ‘Dan ga je ’s nachts gewoon even kijken wat er aan de hand is. Als het verdacht is, laat je vervolgens metingen uitvoeren. Zo verzamel je steeds meer informatie totdat het genoeg is om een inval te plegen.’³¹⁸

De inzet van een informant van Johan bij een groot rechercheonderzoek

Johan heeft zijn collega’s van de recherche gekoppeld aan de conciërge van een appartementencomplex, omdat deze collega’s meer informatie wilden hebben over het gedrag van bepaalde bewoners in een flat. De conciërge blijkt een grote bijdrage te kunnen leveren aan het onderzoek. Johan: ‘Laatst kwamen mijn collega’s van de regionale recherche naar me toe. Ze waren bezig met een onderzoek naar vrouwenhandel en vroegen of ik een bepaald huis in de gaten wilde houden. Ik heb hen toen in contact gebracht met de conciërge.’ De conciërge: ‘Op enig moment wilde de recherche bijvoorbeeld het telefoonnummer van een verdachte weten, zodat ze hem konden afluisteren. Ik ben toen langsgegaan bij de man en heb gezegd dat ik z’n telefoonnummer nodig had, omdat er binnenkort glazenwassers zouden komen. Ik heb vervolgens het telefoonnummer doorgegeven aan de recherche. Daarnaast moest ik de recherche berichten wanneer ik zag dat er weer “nieuwe” vrouwen naar binnen gingen.’ Johan: ‘Uiteindelijk is de vrouwenhandelaar opgepakt, mede dankzij de conciërge.’³¹⁹

Wie zaait, zal oogsten

Johan legt uit wat in zijn ogen de meerwaarde van een buurtbrigadier is. Johan: ‘In een van mijn wijken zat een drugsdealer. We hadden hem al een aantal keer aangehouden, maar het was overduidelijk dat hij nog steeds dealde. We hadden alleen niet voldoende bewijs. Het is dan belangrijk om als politie te laten merken dat je iemand in de gaten houdt. Iemand uit de anonimiteit halen, noemen we dat. Dus af en toe ging ik onverwachts bij hem langs en vroeg ik wat hij aan het uitspoken was. Ik kwam dan gewoon een praatje maken. Op een dag ging het mis.

318 Observatieverslag Gerard.

319 Observatieverslag Johan.

De dealer had zijn vriendin beschoten met een luchtbuik en tegelijkertijd kwam er informatie binnen dat de dealer betrokken zou zijn bij een aantal inbraken. Kortom, de dealer werd veroordeeld en ging de gevangenis in. Op een dag moest ik naar de gevangenis komen, omdat de dealer met mij wilde praten. Hij had ook echt mijn naam genoemd, hij wilde met niemand anders van de politie praten. Ik ben toen naar hem toe gegaan. Tijdens het gesprek heeft hij eigenlijk alles en iedereen erbij gelapt. Hij heeft precies verteld aan wie hij drugs verkocht, hoe hij eraan kwam, wie de daders waren bij enkele inbraken en wie betrokken waren bij de gewapende overval op de loempiakraam van enkele maanden geleden. Kortom: je ziet dat je als buurtbrigadier een belangrijke bijdrage aan opsporingsonderzoek kunt leveren.’³²⁰

5.5.3 Structurele informatieoverdracht van buurtbrigadiers naar korps

Uit de observaties blijkt dat buurtbrigadiers (zoals verwacht) over veel wijkkennis beschikken. De buurtbrigadiers geven echter aan dat hun kennis over de wijk niet altijd terechtkomt bij de andere collega's in de organisatie, ondanks dat ze hun best zeggen te doen om informatie zo goed mogelijk met anderen te delen (bijvoorbeeld door de informatie nauwkeurig in het systeem te zetten). Volgens deze buurtbrigadiers zouden collega's veel meer wijkkennis bij hen kunnen halen. In de huidige praktijk is het volgens de buurtbrigadiers zo, dat ze soms per toeval te horen krijgen dat er door een collega naar bepaalde informatie over een persoon uit de wijk wordt gezocht, terwijl ze de informatie gewoon paraat hebben. Tijdens onze observaties hebben we slechts zeer beperkt waargenomen dat executieve collega's de buurtbrigadiers benaderden voor specifieke wijkinformatie.

Erik over het gebruik van zijn kennis van de wijk door collega's

Erik zegt dat hij heeft gemerkt dat zijn collega's nog niet altijd even goed gebruik weten te maken van zijn kennis en expertise. 'Laatst begreep ik bijvoorbeeld dat de recherche onderzoek deed naar een bepaald figuur in mijn wijk. Maar ze hebben mij helemaal niet om informatie gevraagd.'

Het bleek dat ze maanden hadden gerechercheerd naar feiten die ik ze onmiddellijk had kunnen vertellen. Ik begrijp dat niet zo goed. Het lijkt wat dat betreft wel alsof wij niet echt serieus worden genomen binnen de politie.’³²¹

Twan over het gebruik van zijn kennis van de wijk door collega’s
Twan legt uit dat hij vindt dat de regionaal georganiseerde recherche meer gebruik zou kunnen maken van de kennis en de informatie van buurtbrigadiers. ‘Laatst waren ze bezig met een zaak naar een bewoner uit mijn wijk. Ik vind het vreemd dat ze mij niet op de hoogte brengen van dat onderzoek. Ze waren op zoek naar de verblijfplaats van de vriendin van deze man, terwijl ik die allang wist. Je ziet dat de afstand tussen de recherche en “wij op straat” te groot is.’³²²

5.6 In hoeverre is sturing van de buurtbrigadier als politieke netwerker mogelijk en noodzakelijk?

In deze paragraaf relateren wij de bevindingen en de percepties over de sturing van de buurtbrigadier in de praktijk met onze observaties over de opbrengsten van hun werk en met de bevindingen uit de (politie- en sturings)literatuur om te komen tot een oordeel over de mogelijkheid en noodzakelijkheid van de sturing van buurtbrigadiers. Vanzelfsprekend ligt onze focus daarbij op de sturing van hun functioneren als politieke netwerker.

De door ons geobserveerde werkelijkheid is er een waarin nauwelijks sturing plaatsvindt op het algemene functioneren van de buurtbrigadiers (en daarmee ook niet op het functioneren als politieke netwerker). Deze werkelijkheid wordt herkend door de betrokken buurtbrigadiers en hun leidinggevend.

Het zal niet verrassen dat de buurtbrigadiers zelf meer sturing op hun eigen werk niet noodzakelijk achten, omdat dit volgens hen niet bijdraagt aan een betere kwaliteit van hun werk. Sturing zou volgens de buurtbrigadiers wel gewenst zijn op de werkzaamheden van sommige collega-buurtbrigadiers, omdat ze menen dat deze collega’s niet of nauwelijks in hun wijk te vinden zijn

321 Observatieverslag Erik.

322 Observatieverslag Twan.

en daarmee de problemen die spelen onvoldoende aanpakken. Dit wordt in sommige gevallen zelfs als oncollegiaal beschouwd, vooral wanneer een collega-buurtbrigadier van een aangrenzende buurt zijn zaakjes niet op orde heeft.

Navraag bij de netwerkinspecteurs leert dat zij (wel) vinden dat er meer zou moeten worden gestuurd in het effectiever en efficiënter netwerken door buurtbrigadiers. Zij doelen hiermee op het beter naleven van het politiebeleid dat de netwerken (vooral) dienen om niet-kerntaken weg te zetten bij de netwerkpartners.

De crux zit hem natuurlijk in de verschillende percepties van wat goede opbrengst is. Onze observaties laten zien dat de opbrengst van de inzet van de buurtbrigadier zeker meer sociale veiligheid is. Dat is ook wat de buurtbrigadiers zelf beschouwen als hun kerntaak. Onze observaties laten echter eveneens zien dat de opbrengst zeker niet het formeel beoogde wegzetten van taken is, integendeel: de geobserveerde buurtbrigadiers nemen juist allerlei taken op zich die volgens het politiebeleid zeker geen kerntaken zijn. Ook vindt er geen structurele en gestructureerde informatievoorziening vanuit de netwerken naar het korps plaats, hetgeen een ander kernpunt van het politiebeleid is.

De vraag of meer sturing wenselijk is, hangt daarmee af van het gekozen perspectief op de al dan niet bereikte resultaten. Wie als kernopbrengst van het werk van de buurtbrigadier meer sociale veiligheid ziet, kan in onze observaties geen reden vinden om meer sturing te bepleiten. Wie als kernopbrengst van de buurtbrigadier het wegzetten van oneigenlijke politietaken in en het halen van informatie uit de netwerken ziet, zal echter meer sturing zeker wenselijk vinden.

De netwerktheorie geeft aan dat de wens van netwerkinspecteurs om de netwerken meer en beter te gebruiken om niet-politieke taken weg te zetten weinig realistisch is: samen werken in netwerken vergt immers altijd geven en nemen. Meer sturing zal daarmee contraproductief zijn, omdat dit uiteindelijk leidt tot destructie van het netwerk waarin de buurtbrigadier opereert.

Een algemenere vraag is in hoeverre sturing op het werk van de buurtbrigadiers mogelijk is. We maken hierbij, zoals eerder, onderscheid tussen directe en indirecte sturing.

Directe sturing vergt veel participatie van leidinggevend in de lokale processen waarin buurtbrigadiers participeren. Uit onze observaties komt echter naar voren dat er nauwelijks contact is tussen operationele leidinggevend en de buurtbrigadiers. Als er al contact is tussen de operationele leidinggevend en de buurtbrigadier, dan vindt dit plaats op het bureau en niet op straat waar het merendeel van het werk wordt uitgevoerd. Directere sturing lijkt daarmee weinig realistisch in de huidige praktijk van de politieorganisatie.

Maatschappelijke sturing op het werk van de politie

Tijdens de observatieweken viel het ons op dat de buurtbrigadiers lijken te worden gestuurd door de burgers uit de wijk zelf, omdat zij regelmatig verantwoording moeten afleggen voor datgene wat ze doen. Tijdens een van de observatiedagen worden we tijdens het surveilleren bijvoorbeeld aangesproken door een burger die het onfatsoenlijk vindt dat we met de auto over de stoep rijden. Dit ontaard uiteindelijk in een uitgebreid gesprek waarin de buurtbrigadier uitlegt waarom de politie soms over de stoep moet rijden. Op een ander moment worden we bij de arrestatie van twee Polen, die zich hevig verzetten, gefilmd door jongeren die zeggen dat ze het filmpje op YouTube gaan plaatsen. In onze optiek hebben burgers daarmee veel ‘macht’, waarmee ze het werk van de buurtbrigadiers kunnen beïnvloeden. De gedachtes van Angell (zie hoofdstuk 3) over een democratisch politiemodel lijken hier in de miniatuurwereld van de buurt werkelijkheid te worden.

Indirecte sturing van buurtbrigadiers door operationele leidinggevers, gericht op het (decentraliseren van verantwoordelijkheden en het daarmee) versterken van de zelforganisatie en kwaliteit van het politiewerk door de buurtbrigadiers, lijkt ons in navolging van de literatuur daarover mogelijk en effectief. Het gaat hier om indirecte sturing via opleiding, kaderstelling, richtinggevende informatieverschaffing en opdrachtgerichte commandovoering.

Opdrachtgerichte commandovoering

In de doctrine van de Nederlandse defensie is DDM geoperationaliseerd in de vorm van opdrachtgerichte commandovoering (OCV, *mission command* in het Engels). OCV gaat uit van het principe dat eenheden die worden geconfronteerd met een probleem, zelf moeten kunnen kiezen hoe ze dit probleem oplossen, mits hiermee het doel van de leidinggevende wordt behaald en aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. OCV blijkt in dynamische organisaties veel beter te werken dan het klassieke *command and control*-model.³²³ OCV sluit volgens onderzoekers namelijk beter aan bij de praktijk, omdat het enerzijds de betrokkenheid en inzet van mantschappen bij de missie vergroot en anderzijds de afhankelijkheid van informatiesystemen en bevelsvoering verkleint

Drie opmerkingen zijn hier van belang. Ten eerste kunnen ‘eenheden’ als buurtbrigadiers slechts worden belast met kaders bestaande uit een beperkt aantal beslisregels. Wanneer er te veel beslisregels worden gegeven zullen deze in de praktijk niet worden gevolgd. Ten tweede moeten deze beslisregels aansluiten bij bestaande routines en werkwijzen van gedecentraliseerde eenheden. Dit vereist dan ook inzicht in de wijze waarop eenheden in de dagelijkse praktijk functioneren. Ten derde moet de richtlijn bij gedecentraliseerde eenheden worden geïnternaliseerd door middel van opleidingen en training, waarin het doel van de beslisregel en de achterliggende redenen uitvoerig dienen te worden besproken. Deze cruciale beslisregels moeten bovendien stringent worden gehandhaafd met vooraf bekende gevolgen. Hier ligt vanzelfsprekend een rol voor de operationele chef.³²⁴

Het handhaven van regels

‘Leiders zullen moeten accepteren dat medewerkers centrale richtlijnen op eigen wijze bespreekbaar maken en interpreteren door deze te functionaliseren, dat wil zeggen: aanpassen aan de eigen sociale inzichten. Belangrijk wordt dan dat deze aanpassing leidt tot zodanig gedrag van medewerkers dat het uiteindelijke doel van de organisatie beter wordt gediend. Wanneer van een regel niet mag worden afgeweken, kan deze alleen gehandhaafd worden door een zwart-witsanctie. Veelal zullen medewerkers deze sanctiedreiging helemaal niet nodig hebben, omdat ze de cultuur van de regel, de absolute waarde van de afspraak, vanuit hun eigen verantwoordelijkheidsgevoel geheel nakomen.’³²⁵

323 Vogelaar, 2007.

324 In de politiepraktijk worden deze beslisregels al impliciet toegepast. Het alcoholverbod (voor aanvang en tijdens de dienst wordt geen alcohol genuttigd) is hiervan een voorbeeld. Iedere diender weet wat de consequenties zijn wanneer deze regel wordt overtreden.

325 Groot, 2010.

5.7 Samenvattende conclusies en een tentatieve bredere visie op het functioneren van buurtbrigadiers

Daar waar het politiebeleid op (landelijk) strategisch niveau duidelijk is ('netwerken is er om informatie te halen en oneigenlijke taken weg te zetten'), lijkt er in de door ons geobserveerde gebiedsgebonden praktijk geen operationalisatie van dit beleid te bestaan.

Binnen de door ons geobserveerde wijken bestaan de netwerken vooral uit professionele en vrijwillige aanbieders van sociale zorg. De belangrijke twee uitzonderingen zijn:

- woningbouwcorporaties die een dubbelfunctie hebben als aanbieder van de sociale zorg wonen en als handhaver vanwege hun mogelijkheid om personen het huis en daarmee de wijk uit te zetten;
- de gemeentelijke gebiedscoördinator die een regiefunctie in veel geïnstitutionaliseerde veiligheidsnetwerken vervult.

Uit onze observaties van het netwerken in de gebiedsgebonden politie blijkt dat de politie relatief weinig tijd besteed aan de netwerkfunctie: gemiddeld 8%.³²⁶ Per netwerkfunctie kan dit worden gedifferentieerd, waarbij het grootste deel (6%) wordt besteed aan niet-formeel overleg met geïnstitutionaliseerde partijen. Relevant is hier de opmerking dat de netwerkfunctie in Brabant Zuid-Oost is opgedeeld in de buurtbrigadier en de netwerkinspecteur (de functioneel leidinggevende van de buurtbrigadier). Deze laatstgenoemde functionaris neemt een deel van de formeel georganiseerde overleggen met geïnstitutionaliseerde partners op zich.

De 6% informele contacten die de buurtbrigadiers met netwerkpartners onderhouden, lijken natuurlijk te verlopen en effectief te zijn waar het gaat om de leefbaarheid van de wijk. Ze lijken de politie echter wel meer tijd te kosten dan op te leveren ten behoeve van de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde. Uit onze observaties blijkt verder dat er geen sprake is van een structurele informatiestroom vanuit de buurt het korps in. Wij hebben ook geen aanwijzingen gezien dat het korps om deze informatie stond te springen. De doelstellingen uit het politiebeleid worden daarmee niet bereikt.

In de door ons geobserveerde netwerken heeft de buurtbrigadier geen regierol, hetgeen niet overeenkomt met de aannames uit de literatuur. De rollen die wij wel hebben waargenomen, zijn plant (formeel overleg), initiator en

326 Het gaat hier om de activiteiten verbonden aan het participeren in geïnstitutionaliseerde en niet-geïnstitutionaliseerde overleggen, zowel met een formeel als informeel karakter. Burgercontact is niet meegerekend.

intermediair (formele en informele overleggen) en expert en facilitator (informele overleggen). Zwaardmacht is dé inbreng van buurtbrigadiers in de veiligheidsnetwerken. Ketenpartners maken daarnaast naar eigen zeggen graag gebruik van de in hun beleving ‘unieke informatiepositie’ van de buurtbrigadier ten aanzien van zijn wijk.

De analyse van de aansturing van de politieke netwerkers op operationeel niveau met betrekking tot hun netwerkende taken kan kort zijn: een dergelijke aansturing lijkt niet aanwezig te zijn. Meer in het algemeen blijkt in onze observaties dat de wijkagenten vrijwel los van de organisatie functioneren en daarmee allemaal op hun eigen wijze proberen de maatschappelijke veiligheid in de eigen buurt te optimaliseren. Volgens ons slagen ze daar overigens aardig in. De centrale observatie is dat alles afhangt van de betrokken politiemedewerker. Dit komt overeen met bevindingen uit de literatuur dat er weinig sturing is op politieke frontlijnwerkers in het algemeen.

De vraag is daarmee niet alleen of sturing mogelijk is, maar ook of dat een toegevoegde waarde heeft. Specifiek voor de functie van de buurtbrigadier als politieke netwerker geldt dat er op dit moment geen (realistische) kaders bestaan, zodat op dit moment (bij)sturing door leidinggevendenden ook niet mogelijk is. Zo is sturing op het effectiever benutten van de netwerken waarin buurtbrigadiers opereren weinig kansrijk; samen werken in netwerken vraagt immers altijd om geven en nemen.

Op grond van zowel de in hoofdstuk 2 besproken netwerktheorie als de theorieën over besluitvorming in complexe situaties zijn wij in het algemeen van mening dat het uitgangspunt noodzakelijk zelforganisatie en zelfsturing van buurtbrigadiers moet zijn. Dit vraagt volgens ons van operationele leidinggevendenden indirecte sturing van buurtbrigadiers, die gericht is op het decentraliseren van verantwoordelijkheden en het versterken van het zelforganiserend vermogen van buurtbrigadiers. Dit moet wel binnen richtinggevendende kaders gebeuren en waar nodig direct en indirect worden bijgestuurd.

Wij vertalen deze conclusies in een tentatieve visie op een ander organisatie-model voor de gebiedsgebonden politie. Dit organisatie-model gaat uit van kleine en relatief autonoom opererende politieposten op wijk- of dorpsniveau, die alle basispolitietaken binnen hun gebied verzorgen. Deze politieposten bestaan uit wijkagenten die onderling met elkaar bepalen welke werkzaamheden er worden uitgevoerd. Per post bestaat er wel een operationele chef als de hiërarchisch leidinggevendende van de politiepost, maar deze stuurt in beperkte mate direct door *coaching on the job* en stuurt verder vooral indirect om het zelforganiserend vermogen van zijn medewerkers zo veel mogelijk te benutten en te versterken.

Dit tentatieve model heeft de volgende hypothetische voordelen, die aansluiten bij de organisatie- en politieliteratuur.

- De (unieke) wijkkennis van de wijkagent wordt optimaal door hemzelf en zijn directe collega's benut.
- De betrokkenheid en de inzet van politiemensen bij hun werk is groter wanneer ze individueel verantwoordelijk zijn voor alle basispolitietaken binnen hun gebied, dus voor wijktaken, kleine rechercheonderzoeken en noodhulp.³²⁷
- De betrokkenheid en de inzet van politiemensen bij hun werk is groter wanneer ze zelf mogen bepalen hoe ze het werk organiseren (wie doet wat en wanneer), uiteraard binnen kaders.
- De wijk zelf (en de veiligheidsnetwerken daarin) zal sturing geven aan de wijkagenten.³²⁸

De andere rol van de operationele leidinggevende ziet er daarmee, in detail beschreven, als volgt uit:

- De operationele chef stuurt de kwaliteit van het werk door agenten hiervoor zelf verantwoordelijk te maken. Agenten moeten zelf zorgen dat er collegiale reflectie plaatsvindt, zowel tijdens het werk op straat als naderhand.
- De operationele chef heeft zelf straatkennis, zodat hij coaching on the job kan bieden waarmee hij de mogelijkheid heeft om directe sturing te geven op het werk van zijn mensen.
- De één à twee speerpunten die van hogerhand komen, worden door middel van opdracht- of doelgerichte commandovoering geïmplementeerd, zodat medewerkers van politiestations zelf kunnen bepalen op welke wijze zij de opgelegde doelen gaan behalen.

Indirecte sturing wordt conform de principes van DDM onder andere gegeven door het centraal beschikbaar stellen van richtinggevende informatie. In een dergelijk model worden de politiestations op regionaal niveau ondersteund door een analysecentrum dat politiestations (net als nu) voorziet van trendanalyses (IGP), zodat de politiestations hun prioriteiten en werkwijzen kunnen aanpassen aan het globale (criminaliteits)beeld.

327 We gebruiken hier het woord 'surveillance' bewust niet, omdat dit in onze visie geen welomschreven politietak is.

328 Cruciaal in onze visie is de eenmansopererende wijkagent die daardoor voor burgers aanspreekbaar is op zijn functioneren.

Indirecte sturing kan ook via het landelijke niveau worden gegeven door het opleggen van normen waaraan politiemensen moeten voldoen (opleidingseisen, verplichte trainingsdagen enzovoort).

Wijkagenten als centrale spelers binnen de politieorganisatie

In het onderzoek van Tops e.a. wordt een aanbeveling op een hoger abstractieniveau geformuleerd die bij onze suggestie lijkt te passen: 'Verder is binnen de politie een ontwikkeling gaande naar versterking van de positie van wijkagenten en gebiedsgebonden politie. Van groot belang daarbij is dat wijkagenten weer gedefinieerd worden als echte politiefunctionarissen, die zich zowel met handhaving, opsporing als informatieverzameling bezighouden, en dat zij op basis daarvan een meer centrale plaats in de politieorganisatie krijgen. Deze ontwikkeling, die nog niet overal even scherp zichtbaar is, verdient verdere ondersteuning en is een sterke uitdrukking van lokale inbedding van politie en een lokale sturing daarvan.'³²⁹

³²⁹ Tops e.a., 2010: 34.

Het geheel overziend: samenvattende analyse, overallconclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

De complexer wordende samenleving vraagt, zo stellen beleidsmakers en politieonderzoekers al jaren, om een politieorganisatie die als netwerkspeler – of zelfs netwerkregisseur – opereert in zich steeds uitbreidende veiligheidsnetwerken om de politiefunctie effectief te kunnen vervullen.

Deze claim lijkt nog beperkt empirisch gevalideerd en de implicaties ervan voor de (organisatie van de) politie lijken (bijvoorbeeld in relatie tot de interne aansturing) nooit goed te zijn onderzocht. In dit onderzoek confronteren we de netwerkliteratuur, het staande politiebeleid en de politieke netwerkpraktijk met elkaar om inzicht te krijgen in de betekenis van het politieke netwerken voor de kernpolitiefuncties opsporing en handhaving openbare orde en de politieke sturing hierop.

Vijf deelvragen geven daarbij structuur aan het onderzoek:

- 1 Hoe zien de onderzochte netwerken van de politie eruit?
- 2 In hoeverre en hoe netwerkt de politie?
- 3 In hoeverre en hoe stuurt de politieorganisatie haar politieke netwerk?
- 4 Wat is de aantoonbare opbrengst van het netwerken door de politie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde?
- 5 In hoeverre is sturing van de politieke netwerker mogelijk en noodzakelijk?

Dit onderzoek is gestart met het analyseren van de netwerkliteratuur en het staande politiebeleid.

Centraal in dit onderzoek staat echter empirisch onderzoek naar de politieke netwerkfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg die de basis vormt van de Nederlandse politie. Binnen de gebiedsgebonden politiezorg is de wijkagent volgens het beleid en het beschikbare onderzoek het kloppend hart voor (ook) de politieke netwerkfunctie. Om de (opbrengst van de) netwerken van de wijkagent in beeld te brengen, hebben wij vijf weekdiensten van wijkagenten in de regio Brabant Zuid-Oost geobserveerd en hebben wij de netwerkpartners bui-

ten en leidinggevend binnen de politie, onder wie de voor Brabant Zuid-Oost specifieke netwerkinspecteurs, bevraagd. Deze bevindingen hebben wij getoetst aan de opbrengsten van diepte-interviews met buurtregisseurs en leidinggevend binnen de regio Amsterdam-Amstelland.

Preamble opmerking

Een belangrijke mijlpaal in het onderzoek naar het functioneren van wijkagenten is de CPW-studie van Terpstra uit 2008. Ten behoeve van dit onderzoek heeft hij zes wijkagenten ieder gemiddeld 85 uur geobserveerd. Dit is grofweg tweemaal zo veel als de vijf buurtbrigadiers die wij 40 uur hebben geobserveerd. Zijn onderzoek kent echter een belangrijke wetenschappelijke beperking: de data zijn, op verzoek van het geobserveerde korps, niet beschikbaar en zijn verder ‘slechts’ kwalitatief besproken, dat wil zeggen dat er geen kwantitatieve overzichten zijn opgenomen. In dit onderzoek zijn de brondata zowel beschikbaar voor nader onderzoek als geaggregeerd tot kwantitatieve overzichten. Wij zullen daarom regelmatig onze resultaten vergelijken met de inzichten die Terpstra in 2008 presenteerde.³³⁰

6.2 Hoe zien de netwerken binnen de gebiedsgebonden politiezorg eruit?

Binnen de wijk bestaan de netwerken vooral uit professionele en vrijwillige aanbieders van sociale zorg. De belangrijke twee uitzonderingen zijn:

- woningbouwcorporaties die een dubbelfunctie hebben als aanbieder van de sociale zorg ‘wonen’ en een handhavende functie vanwege hun mogelijkheid om personen het huis en daarmee de wijk uit te zetten;
- de gemeentelijke gebiedscoördinator die een regiefunctie in veel geïnstitutionaliseerde wijkveiligheidsnetwerken vervult.

³³⁰ Wanneer we dit onderzoek vergelijken met de het eerdere onderzoek van Terpstra over sturing van de noodhulp en gebiedsgebonden politiezorg uit 2002, dan geldt dat Terpstra globaal en kwalitatief naar de sturing van wijkpolitie heeft gekeken. Hij kijkt niet naar de sturing op het optreden van wijkagenten in allerhande (buurt)netwerken in het bijzonder.

6.3 In hoeverre en hoe netwerk de gebiedsgebonden politie?

In onze observaties van het netwerken in de gebiedsgebonden politie valt op dat de politie eigenlijk weinig tijd besteed aan de netwerkfunctie: gemiddeld 8%.³³¹ Per netwerkfunctie kan dit worden gedifferentieerd, waarbij het grootste deel (6%) wordt besteed aan niet-formeel overleg met geïnstitutionaliseerde partijen. Relevant is hier de opmerking dat de netwerkfunctie in Brabant Zuid-Oost is opgedeeld in de buurtbrigadier en de netwerkinspecteur (de functioneel leidinggevende van de buurtbrigadier). Deze laatstgenoemde functionaris neemt een deel van de formeel georganiseerde overleggen met geïnstitutionaliseerde partners op zich.

Onze bevindingen lijken te contrasteren met de bevinding van Terpstra in 2008: 'In de praktijk nemen wijkagenten vaak deel aan netwerken en samenwerkingsverbanden rond de aanpak van uiteenlopende problemen in hun werkgebied.' Terpstra kwantificeert echter niet wat hij met 'vaak' bedoelt.

Zwaardmacht is dé inbreng van buurtbrigadiers in de veiligheidsnetwerken. Ketenpartners maken daarnaast naar eigen zeggen graag gebruik van de in hun beleving 'unieke informatiepositie' van de buurtbrigadier, hoewel wij dit niet zo expliciet hebben kunnen waarnemen.

Uit onze observaties blijkt dat er geen sprake is van een gestructureerde of structurele informatiestroom vanuit de buurt het korps in. Wij hebben ook geen aanwijzingen gezien dat het korps de wel aangeleverde informatie structureel of gestructureerd gebruikt. Ook hebben wij geen aanwijzingen gezien dat er structureel of gestructureerd om informatie wordt gevraagd aan de buurtbrigadiers.

De informele contacten die de buurtbrigadiers met netwerkpartners onderhouden, lijken natuurlijk te verlopen en effectief te zijn waar het gaat om de

331 Het gaat hier om de activiteiten verbonden aan het participeren in geïnstitutionaliseerde en niet geïnstitutionaliseerde overleggen, zowel met een formeel als informeel karakter. Burgercontact is niet meegerekend. Dit komt overeen met het onderzoek van Nienhuis e.a. (2004), waarin ook wordt gevonden dat 8% van de diensttijd wordt besteed aan het aangaan en onderhouden van contacten met partners.

leefbaarheid van de wijk (hoewel ze de politie ogenschijnlijk meer tijd kost dan oplevert ten behoeve van haar kerntaak).

In de perceptie van de geobserveerde buurtbrigadiers werkt formalisering van de samenwerking averechts. Deze perceptie past bij de literatuur op het gebied van formele (politie)netwerken die wijst op de problemen die ontstaan tussen de verschillende partijen bij formele regelingen (zoals hennepsteelt die geregeld is door middel van een convenant). Dit laat onverlet dat een geobserveerde buurtbrigadier bijvoorbeeld wel een deel van zijn werktijd op het gemeentehuis is gaan zitten om toegankelijker te zijn voor netwerkpartners aldaar. Volgens deze buurtbrigadier is dit echter geen formele vorm van samenwerken, maar bevordert dit juist de korte lijntjes.

In de door ons geanalyseerde netwerken heeft de politie geen regierol. De rollen die wij wel hebben waargenomen zijn plant (formeel overleg), initiator, expert en intermediair (formele en informele overleggen) en facilitator (informele overleggen).

Onze analyse is daarmee anders dan die van Terpstra uit 2008: ‘De bijdrage van wijkagenten aan het opzetten, coördineren en regisseren van samenwerking rond de aanpak van onveiligheid is dan ook groot.’ Of:

‘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 “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 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 uitgevoerd worden. 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’.³³²

³³² Terpstra, 2008.

Het overallbeeld is daarmee dat daar waar het politiebeleid duidelijk is ('netwerken is er om informatie te halen en oneigenlijke taken weg te zetten'), er in de praktijk van de gebiedsgebonden politiezorg geen operationalisatie van dit beleid lijkt te bestaan.

6.4 In hoeverre en hoe sturen politieke leidinggevers hun netwerkers?

Voor het gebiedsgebonden politiewerk geldt dat in onze observatie blijkt dat de wijkagenten vrijwel los van de organisatie functioneren en daarmee allemaal op hun eigen wijze proberen de maatschappelijke veiligheid in de eigen buurt te optimaliseren. Volgens ons slagen ze daar aardig in. Dit beeld komt overeen met bevindingen uit de literatuur dat er weinig sturing is op politieke frontlijnwerkers in het algemeen.

6.5 Wat is de aantoonbare opbrengst van het netwerken door de politie voor de kerntaken opsporing en handhaving van de openbare orde?

In onze observaties en interviews hebben wij geen aantoonbare betekenis van het netwerken van de wijkagent voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde kunnen aantonen.

Dit laat onverlet dat we in onze observaties wel een belangrijke betekenis zien van het (informele) netwerken door de buurtbrigadier voor de hulpverlening aan individuen en de leefbaarheid in de wijk. Dit heeft zeker gevolgen voor (het gevoel van) sociale veiligheid en daarmee heeft het netwerken wel een positieve betekenis voor de politiefunctie. Of het hiervoor noodzakelijk is dat de politie deelneemt aan allerlei (formeel georganiseerde) geïnstitutionaliseerde netwerken kan niet uit ons onderzoek worden geconcludeerd.

6.6 In hoeverre is sturing van de politieke netwerker mogelijk en noodzakelijk?

De huidige praktijk, zoals die naar voren komt uit onze observaties bij de gebiedsgebonden politiezorg, is er een waarbij er nauwelijks wordt gestuurd op de politieke netwerker. De vraag die dit oproept is of sturing mogelijk is, maar ook of dat een toegevoegde waarde zou hebben.

Op dit moment bestaan er geen (realistische) kaders voor de politieke net-

werker, zodat op dit moment (bij)sturing ook niet mogelijk is door hun leidinggevend. Sturing op het effectiever benutten van de netwerken waarin de politieke netwerkers opereren, is immers weinig kansrijk; samen werken in netwerken vraagt altijd om geven en nemen en het politiebeleid ‘verbiedt’ nu juist het geven aan het netwerk. Hierdoor worden politieke netwerkers gedwongen tegen het beleid in te opereren.

De vraag blijft dan of uitgaande van realistisch politiebeleid sturing noodzakelijk is. Op grond van zowel de in hoofdstuk 2 besproken netwerktheorie als de theorieën over besluitvorming in complexe organisaties zijn wij van mening dat het uitgangspunt noodzakelijk zelforganisatie en zelfsturing van professionals moet zijn. Dit vraagt volgens ons van operationele leidinggevend onderkenning van het feit dat directe sturing slechts beperkt mogelijk is door coaching on the job. Indirecte sturing moet dan gericht zijn op het decentraliseren van verantwoordelijkheden en het versterken van het zelforganiserend vermogen van professionals. Hiertoe moeten wel realistische, richtinggevende kaders worden opgesteld.

6.7 Overallconclusies

Voor ons is een belangrijke eerste metaconclusie van dit onderzoek dat een vergelijking van onze resultaten met de literatuur laat zien dat kwantitatief observerend onderzoek noodzakelijk is om een goed beeld te krijgen van de werkelijkheid. Het houden van interviews, het afnemen van enquêtes en zelfs het observerend onderzoek zonder kwantitatieve weergave is vatbaar voor een door eigen normen gekleurde weergave van de werkelijkheid.

Wij concluderen dat de gebiedsgebonden politie (inderdaad) wordt geconfronteerd met, in de perceptie van betrokkenen, zich steeds uitbreidende en actievere veiligheidsnetwerken.

De netwerktheorie laat zien dat het effectief kunnen vervullen van een netwerkfunctie geven en nemen betekent: politie die een rol ambieert in die veiligheidsnetwerken zal zich moeten openstellen voor en committeren aan de prioriteiten die vanuit de netwerken komen waaraan de politie deelneemt.

Het huidige politiebeleid, dat vooral wil nemen uit en niet wil geven aan (relevante) veiligheidsnetwerken, bepaalt echter feitelijk al op voorhand dat de politie geen volwaardige rol in de netwerken kan spelen. Binnen de politiepraktijk bestaat er geen gedeelde visie over wat het functioneren in veiligheidsnetwerken betekent en/of vereist: in de dagelijkse praktijk van de wijkagent is

zichtbaar dat deze gedreven functionarissen zich tegen het formele beleid in als ‘echte’ netwerkers conform de theorie opstellen om vooral sociale overlast in de buurt effectief te bestrijden en de leefbaarheid te vergroten. De gedachte informatiefunctie ten behoeve van anderen in het korps en de oneigenlijke-taken-wegzetfunctie door het opereren in (geïstitutionaliseerde) netwerken komen echter niet van de grond.

Specifiek voor het gebiedsgebonden politiewerk in Brabant Zuid-Oost constateren wij dat de netwerkfunctie van de wijkagent slechts een beperkt deel van zijn tijd vergt, namelijk 8%. Hieronder valt 2% van de tijd die wordt besteed aan het formele contact met geïstitutionaliseerde netwerken dat centraal staat in het politiebeleid en het politieonderzoek tot nu toe.

Er blijkt uit onze observaties geen waarde van het netwerken door de wijkagenten voor de kernpolitiefuncties opsporen en handhaven openbare orde. Laat hier geen misverstand over bestaan: de burgercontacten van de wijkagent dragen volgens onze observaties wel bij aan de kernpolitiefunctie. Het netwerken door de wijkagent verbetert in onze observaties de hulpverlening aan individuen en vergroot daarmee de leefbaarheid in de buurt. Het gebruik van de (uitstraling) van zwaarmacht is daarbij in die observaties de essentiële netwerkbijdrage. De ketenpartners maken daarnaast naar eigen zeggen graag gebruik van de in hun beleving ‘unieke informatiepositie’ van de buurtbrigadier.

Structurele sturing op de politieke netwerkers vindt in de praktijk nauwelijks plaats. Voor ons is het de vraag of directere sturing tot een grotere effectiviteit zou leiden, want dit is zeker niet vanzelfsprekend. Wij zouden op basis van de theorie eerder pleiten voor het decentraliseren van de verantwoordelijkheden naar de werkvloer.

Concluderend denken wij dat nader onderzoek naar onze hypothese dat wijkveiligheid gebaat is bij (meer) goede wijkagenten met een brede functieinvulling, nuttig is. Hierbij moet dan de illusie worden losgelaten dat dit leidt tot het kunnen wegzetten van niet-primair geachte politietaken. Wij zouden nog concreter de vraag willen stellen of de maatschappelijke veiligheid en de politiefunctie niet gebaat zouden zijn bij het vervangen van noodhulpcapaciteit door wijkagentcapaciteit.

Daarmee concluderen wij overall dat in de kerntakendiscussie van de politie een realistische beschouwing over de netwerkfunctie van de politie niet mag ontbreken.

Literatuur

- Agranoff, R. (2003). 'A new look at the value-adding functions of intergovernmental networks'. Uitgave ter gelegenheid van het zevende congres over publiek management. Georgetown University, 9-11 oktober.
- Agranoff, R. (2006). 'Inside collaborative networks: ten lessons for public managers'. In: *Public Administration Review* 66, pp. 56-64.
- Agranoff, R. & M. McGuire (1999). 'Managing in network settings'. In: *Policy Studies Review* 16 (1), pp. 19-40.
- Allewijn, E. (2007). 'Om het hoekje kijken: participerende observaties bij intieme momenten'. In: *KWALON* 36 (3), pp. 28-32.
- Angell, J.E. (1971). 'Towards an alternative to the classic police organizational arrangements: a democratic Model'. In: *Criminology* 9, pp. 185-207.
- Beers, P. & R.M. Kouwenhoven (2011). *Veiligheidshuis regio Alkmaar. Evaluatie Veiligheidshuis regio Alkmaar 2011*. Twynstra Gudde, Amersfoort.
- Bekke, A.J.G.M., W.J.M. Kickert & J. Kooiman (1995). 'Public management and governance'. In: W.J.M. Kickert & F.A. van Vught (eds.), *Public policy and administration sciences in the Netherlands*. Londen: Prentice-Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Bekkers, V. (1998). *Grenzeloze overheid: over informatisering en grensverandering in het openbaar bestuur*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Bekkers, V., A. van Sluis & P. Siep (2006). *De nodale oriëntatie van de Nederlandse politie: over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving*. Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Bittner, E. (1967). 'The police on a skid-row: a study of peace keeping'. In: *American Sociological Review* 32 (5), pp. 699-715.
- Boekhoorn, P. & T. Speller (2004). *Ketensamenwerking als kerntaak van de politie: inventarisatie van twee samenwerkingsprojecten bij de aanpak van jeugd*. Bureau Boekhoorn Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek. Commissie Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Boutellier, H. (2005). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Boutellier, H., P. Ippel, S. Nieborg & L. Kruis (2005). 'Veiligheid gegarandeerd' en 'Privacy gered'. Twee voorstelbare toekomstbeelden in Nederland anno 2003. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Boutellier, H. & R. van Steden (2009). 'Inleiding. Hedendaagse vraagstukken rondom veiligheid en burgerschap'. In: H. Boutellier & R. van Steden (red.). *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Boutellier, J.C.J. (2007). *Nodale orde. Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Boutellier, J.C.J. (2010). 'Lokale wanordening. Over de rol van de politie bij de inrichting van de morele ruimte'. In: B. Stokkom, J. Terpstra & L. Gunther Moor (red.). *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu.
- Brehmer, B. (2000). 'Dynamic decision making in command and control'. In: C. McCann & R. Pigeau (eds). *The human in command: exploring the modern military experience*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Brehmer, B. & P. Svenmarck (1994). 'Distributed decision making in dynamic environments: time scales and architectures of decision making'. In: J.P. Caverni, M. Bar Hillel, F.H. Barron & H. Jungermann. *Contributions to decision making*. Amsterdam: Elsevier Science.
- Broekhuizen, J., R. van Steden & H. Boutellier (2010). 'Versnipperde regie: de positie van de gemeente in een lokaal veiligheidsnetwerk'. In: *Tijdschrift voor Veiligheid* 9 (3), pp. 21-33.
- Bron, R., I. van Duijneveldt, H. Waarsing e.a. (2010). *(Niet) voor de wijk: de tijdsbesteding van wijkagenten*. COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Andersson Elffers Felix, Den Haag/Utrecht.
- Cachet, A. (1998). 'Maatschappelijke integratie van de politie'. In: A. Cachet, E.J. van der Torre & W. van Natijne (1998). *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*. Den Haag: Elsevier.
- Cachet, A. (2002). 'Het veiligheidsprogramma 2002: naar een veiliger samenleving. Over ambities van een demissionair kabinet, de uitvoerbaarheid van voornemens en het niet leren van ervaring'. In: *Het Tijdschrift voor de Politie* 64 (12), pp. 22-27.
- Cachet, A. (2003). 'Veiligheidsbeleid. Meedeinen op de tijdgeest'. In: *Het Tijdschrift voor de Politie* 65 (11), pp. 11-16.
- Cachet, A. (2004). 'Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam'. In: E.R. Muller (red.). *Veiligheid. Studies over inhoud, organisaties en maatregelen*. Alphen a/d Rijn: Kluwer.

- Cachet, A. & P. Versteegh (1999). 'Politie en samenleving'. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (red.). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society. The information age: economy, culture and society*. Oxford: Blackwell.
- Commissie Kleine Criminaliteit (1985). *Eindrapport*.
- Considine, M. & J. M. Lewis (1999). 'Governance at ground level: the frontline bureaucrat in the age of markets and networks'. In: *Public Administration Review* 59, pp. 467-480.
- Dammen, R., L.P. van der Varst, E. Bervoets e.a. (2008). *Quick scan veiligheidshuizen*. COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag.
- De Bruijn, H. & E. ten Heuvelhof. (2007). *Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag: Lemma.
- Ericson, R. V. & K. Haggerty (1997). *Policing the risk society*. Toronto: University of Toronto Press.
- Fijnaut, C.J.C.F. (2007). *De geschiedenis van de Nederlandse Politie*. Amsterdam: Boom.
- Furnell, S. (2003). 'Cybercrime: vandalizing the information society'. In: *Web Engineering* 2722, pp. 333-365.
- Garland, D. (1996). 'The limits of the sovereign state'. In: *The British Journal of Criminology* 36 (4), pp. 445-471.
- Granovetter, M. (1973). 'The strength of weak ties'. In: *The American Journal of Sociology* 78 (6), pp. 1360-1380.
- Groot, N. (2010). *Zelforganisatie en leiderschap: een uitdagende paradox!* Amsterdam: Mediawerf.
- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove & C. Laurent (2004). *Nieuwe vormen van governance: een essay over nieuwe vormen van bestuur met empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. RIVM, Bilthoven.
- Hanf, K. & F. Scharpf (1978). *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control* Thousand Oaks. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Helsloot, I., J. Groenendaal & E. Warners (2009). *Kan het samen? Operationele samenwerking tussen politie en brandweer*. Commissie Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Helsloot, I., E. Muller, R. Pieterman, & W.J. Voermans (red) (2003). *Vervoer gevaarlijke stoffen in perspectief. Evaluatie van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen 1996-2002*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

- Hoogenboom, A.B. (1994). *Het politiecomplex. Over samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*. Gouda: Quint.
- Hoogenboom, A.B. (2009). 'Dingen veranderen en blijven gelijk'. In: *Justitiële Verkenningen* 35 (februari), pp. 63-77.
- Hoogenboom, A.B. (2009a). *De publieke saeck. Politie en veiligheid in een verwilde wereld*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Hoogenboom, A.B. (2009b). *Bringing the police back in. Notes on the lost & found character of the police in police studies*. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht.
- Hoogenboom, A.B. (2010). *Politie in de netwerksamenleving. De havens in Rotterdam*. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht.
- Horn, J. (1989). *Veranderingen bij de politie. Een onderzoek naar de invoering van het wijkteam-politiemodel bij de politiekorpsen van Amsterdam en Haarlem*. Alphen: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Innes, M. (2005). 'Why soft policing is hard: on the curious development of reassurance policing, how it became neighbourhood policing and what this signifies about the politics of police reform'. In: *Journal of Community & Applied Social Psychology* 15 (3), pp. 156-169.
- Jackson, J. & B. Bradford (2009). 'Crime, policing and social order: on the expressive nature of public confidence in policing'. In: *The British Journal of Sociology* 60 (3), pp. 493-518.
- Johnston, L. & C. Shearing (2003). *Governing security: explorations in policing and justice*. Londen: Routledge.
- Jones, T. & T. Newburn (2002). 'The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems'. In: *British Journal of Criminology* 42 (1), pp. 129-146.
- Kamerstukken II, 2005-2006, 30 315, 5-6.
- Kickert, W., E.H. Klein & J.F.M. Koppenjan (red.) (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Londen: Sage.
- Landman, W. (2011). *Sturing van blauw: een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitie*. Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Lawrence, P.R. & J.W. Lorsch (1967). 'Differentiation and integration in complex organizations'. In: *Administrative Science Quarterly* 12 (1), pp. 1-47.
- Lipsky, M., (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Sage.

- Loader, I. (2000). 'Plural policing and democratic governance'. In: *Social Legal Studies* 9, pp. 323-344.
- Loader, I. & N. Walker (2001). 'Policing as a public good: reconstructing the connections between policing and the state'. In: *Theoretical Criminology* 1 (5), pp. 9-35.
- Luykx, F. & M. Grapendaal (1999). *Justitie in de buurt: een evaluatie van vier experimenten*. Den Haag: WODC.
- Mastenbroek, W. (2004). *Verandermanagement*. Meppel: Holland Business Publications.
- McGuire, M. (2002). 'Managing networks: propositions on what managers do and why they do it'. In: *Public Administration Review* 62 (5), pp. 599-609.
- McMillan, E. (2004). *Complexity, organizations and change*. New York: Routledge.
- Milward, H.B. & K.G. Provan (2003). 'Managing networks effectively'. Uitgave ter gelegenheid van het zevende congres over publiek management. Georgetown University, 9-11 oktober.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Justitie (1998). *Beleidsplan Nationale Politie 1999-2002*. NPI: Den Haag.
- Ministerie van Justitie (1985). *Samenleving en criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren*.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Rijksbegroting*.
- Mintzberg, H. (1979). 'An emergency strategy of "direct" research'. In: *Administrative Science Quarterly* 24 (4), pp. 582-589.
- Morgan, G. (1986). *Images of organization*. Londen: Sage.
- Nienhuis, A., Y. Huizing, J. Burgert, W. Gelderloos (2004). *Gebiedsgebonden werken: de ervaringen van gebiedsgebonden politiefunctionarissen in de dagelijkse praktijk*. Commissie Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Peters, B. & J. Pierre (1998). 'Governance without government? Rethinking public administration'. In: *Journal of Public Administration Research and Management* 8, pp. 223-243.
- Pfeffer, J. & G.R. Salancik (1978). *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.
- Politie Brabant Zuid-Oost (2005). *Functieprofiel buurtbrigadier en functieprofiel netwerkinspecteur*. Politie Brabant Zuid-Oost, Eindhoven.
- Projectgroep Organisatie en Structuren (1977a). *Politie in Verandering*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

- Projectgroep Organisatie en Structuren (1977b). *Politie in Verandering. De bijlagen*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005). *Politie in Ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie (2006). *Wenkend perspectief. Strategische visie op politieel informatiemanagement & technologie 2006-2010*. Politie Nederland, Driebergen.
- Provan, K.G., A. Fish & J. Sydow (2007). 'Interorganizational networks at the network level: a review of the empirical literature on whole networks'. In: *Journal of Management* 33, pp. 479-515.
- Provan, K.G. & P. Kenis (2007). 'Modes of network governance: structure management, and effectiveness'. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, pp. 229-252.
- Provan, K.G. & B.H. Milward (2001). 'Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks'. In: *Public Administration Review* 61 (4), pp. 414-423.
- Punch, M. (2006). *Van 'alles mag' naar 'zero tolerance': policy transfer en de Nederlandse politie*. Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Punch, M., B. Hoogenboom & T. Williamson (2005). 'Paradigm lost: the Dutch dilemma'. In: *The Australian and New Zealand Journal of Criminology* 38 (2), pp. 268-281.
- Punch, M., C. van de Vijver & O. Zoomer (2002). 'Dutch "COP". Developing community policing in the Netherlands'. In: *International Journal Police Management & Strategies* 25 (1), pp. 60-79.
- Rasmussen, J., B. Brehmer & J. Leplat (1991). *Distributed decision making. Cognitive models for cooperative work*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Rhodes, R.A.W. (2007). 'Understanding governance: ten years on'. In: *Organization Studies* 28, pp. 1243-1264.
- Rittel, H. & M. Webber (1973). 'Dilemmas in a general theory of planning'. In: *Policy Sciences* 4, pp. 155-169.
- Rosenthal, U. (2007). 'Politie en staat', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (red.). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.
- Rovers, B. (2011). *Resultaten van veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek, 's-Hertogenbosch (in opdracht van het WODC).
- Rustad, M.L. (2002). 'Private enforcement of cybercrime on the electronic frontier'. In: *Southern California Interdisciplinary Law Journal* 11, pp. 63-116.

- Samson-Geerlings, R., B. de Zwaan, G. Suurmond & F. Zonneveld (2009). 'Samen aan de slag voor veiligere steden. Veiligheidshuis verbindt werelden van justitie, bestuur en zorg'. In: *Cahiers Politiestudies* 12, pp. 157-176.
- Schneeweiss, C. (2003). 'Distributed decision making – a unified approach'. In: *European Journal of Operational Research* 150, pp. 237-252.
- Scholtens, A. (2008). 'Controlled collaboration in disaster and crisis management in the Netherlands: history and practice of an overestimated and underestimated concept'. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 16, pp. 195-207.
- Schuilenburg, M. (2009). 'De securisering van de samenleving. Over de relatie tussen veiligheidszorg, bestuur en quasi-strafrecht'. In: *Krisis. Tijdschrift voor actuele filosofie* 3, pp. 6-22.
- Schuilenburg, M. & W. van der Wagen (2011). 'Samenwerking in de criminaliteitsbestrijding: kwalitatief onderzoek naar de integrale aanpak van illegale hennepcultuur'. In: *Tijdschrift voor Veiligheid* 10 (1), pp. 10-25.
- Shearing, C. (2005). 'Nodal security', in: *Police Quarterly* 8 (1), pp. 57-63.
- Shearing, C. & D. Bayley (2001). *The new structure of policing. Description, conceptualization and research agenda*. US Department of Justice, Washington DC.
- Shearing, C. & L. Johnston (2003). *The governance of security*. Londen: Routledge.
- Sinning, P. (2010). 'Veiligheidshuizen in perspectief'. In: *Het Tijdschrift voor de Politie* 72 (3), pp. 6-10.
- Stacey, R.D. (2010). *Complexity and organizational reality: uncertainty and the need to rethink management after the collapse of investment capitalism*. Abingdon, UK: Routledge.
- Stacey, R.D., D. Griffin & P. Shaw (2000). *Complexity and management: fad or radical challenge to systems thinking?* New York: Routledge.
- Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (1995). *Toekomst gezocht. Het functioneren van de politie tegen het licht*. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht.
- Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (2005). *Nationale politie van wijk tot wereld? Standpunt van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie*. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht.
- Stoker, G. (1998). 'Governance as theory: five propositions'. In: *International Social Science Journal* 155, pp. 17-28.
- Stol, W.Ph. (2004). 'Trends in cybercrime'. In: *Justitiële Verkenningen* 30 (8), pp. 76-94.
- Stol, W.Ph., H.K.W. Kaspersen, J. Kerstens e.a. (2009). 'Governmental filtering of websites: the Dutch case'. In: *Computer Law and Security Review* 25, pp. 251-262.

- Straver, R. (1998). “Politie in Verandering”: een actuele boodschap!. In: A. Cachet, E.J. van der Torre & W. van Natiyne (1998). *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*. Den Haag: Elsevier.
- Straver, R., R. Ulrich & I. van Duijneveldt (2009). *Integratie van Nederlandse politie in wijken, netwerken en lokaal bestuur*. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht.
- Stuurgroep Kwantificering Politiewerk (1988). *De politie beter verdeeld: eindrapport van de Stuurgroep Kwantificering Politiewerk*. Den Haag.
- Stuurgroep Politie 2000, Stichting Maatschappij en Politie en McKinsey & Company (1991). *Veiligheid en politie: een beheersbare zaak: aanzet tot beleid van veiligheidszorg, gericht op ontwikkelingen tot de eeuwwisseling*. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht.
- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Politie & Wetenschap/Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Enschede.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk: een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Commissie Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Terpstra, J.B. & R. Kouwenhoven (2004). *Samenwerken en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. IPIT, Enschede.
- Terpstra, J. & W. Trommel (2009). ‘Police, managerialization and presentational strategies’. In: *Policing: an international Journal of Police Strategies & Management* 32 (1), pp. 128-143.
- Thomson, A.M. & J.L. Perry (2006). ‘Collaboration processes: inside the black box’. In: *Public Administration Review* 66 (s1), pp. 20-32.
- Tops, P. (2007). *Kennis van de frontlijn*. Politieacademie, Apeldoorn.
- Tops, P., M. van Duin, P. van Os & S. Zouridis (2010). *Sleuren of sturen. Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. Vereniging Nederlandse Gemeenten, Apeldoorn/Den Haag.
- Van den Brink, G., P. Tops & R. Straver (2007). ‘Management als rookgordijn’. In: *Bestuurskunde* 4, pp. 33-40.
- Van der Torre, E.J. (1998). “Politie in Verandering”: een kind van zijn tijd’. In: A. Cachet, E.J. van der Torre & W. van Natiyne (red.). *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*. Den Haag: Elsevier.
- Van der Torre, E.J. (1999). *Politiewerk. Politiestijlen, community policing, professionalisme*. Rotterdam: Samson.
- Van der Torre, E.J. (2007). *Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitiezorg*. Politie & Wetenschap, Apeldoorn/COT, Den Haag.

- Van der Torre, E.J. & E. van Harmelen (1999). 'Basispolitiezorg en hulpverlening'. In: C.J.C.F Faunaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. Van der Torre (red.). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Kluwer: Deventer.
- Van der Torre, E.J., J. Kuppens, H.B. Ferwerda & V.J. van Bolhuis (2007). *Kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*. Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Van Dijk, A. (2009). 'De lokale en nodale oriëntatie'. In: H. Boutellier & R. van Steden (red.). *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Van Duijn, R. (2008). *Provo. De geschiedenis van de provotarische beweging 1965-1967*. Amsterdam: Meulenhof.
- Van Hoorn, J. (2010). *Sturen op vertrouwen: goed leidinggeven aan goed politiewerk*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Van Iterson, A., W. Mastenbroek, T. Newton & D. Smith (2002). *The civilized organization: Norbert Elias and the future of organization studies*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company.
- Van Natiene, W. (1998). 'Heeft "Politie in Verandering" na twintig jaar nog betekenis?'. In: A. Cachet, E.J. van der Torre & W. van Natiene (red.). *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*. Den Haag: Elsevier.
- Van Reenen, P. (1985). 'Liberal policing in the interventionist state'. In: *Police Studies* 93.
- Van Reenen, P. (2010). 'De tanden van de politie'. In: B. Stokkom, J. Terpstra & L. Gunther Moor (red.). *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu.
- Van Steden, R. (2009). 'Burgerparticipatie in lokale veiligheidsnetwerken: over nodale sturing en verankerd pluralisme'. In: *Justitiële Verkenningen* 35 (februari), pp. 29-42.
- Van Steden, R. (red) (2011). *Strategieën van lokale veiligheid: een achtergrondstudie en drie reflecties*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van Stokkom, B. & J. Terpstra (2006). '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.
- Van Vianen, R.T., C. Hoogeveen, G.J. Slump e.a. (2008). *Evaluatie justitie in de buurt nieuwe stijl: verbindende netwerken in de veiligheidshuizen*. Van Montfoort/WODC, Woerden/Den Haag.
- VbbV (2010). *Veiligheidshuizen: achtergronden, doelstellingen, borging en verdere ontwikkeling*. Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen van Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Vogelaar, A.L.D. (2007). 'Leadership from the edge: a matter of balance'. In:
Journal of Leadership & Organizational Studies 13 (3), pp. 27-42.

Wheatley, M.J. (2006). *Leadership and the new science: discovering order in a chaotic world*.
San Francisco CA: Berrett-Koehler Publishers, Inc.

Wood, J. & C. Shearing (2007). *Imagining security*. Cullompton: Willan.

Bijlagen

1 Observatiekader

Op basis van de bestudeerde theorie, de beleidsstukken en het empirisch onderzoek naar de politieke netwerkfunctie hebben wij een observatiekader opgesteld voor het observeren van de werkzaamheden van de buurtbrigadiers. Per centrale vraag hebben we indicatoren en bijbehorende deelvragen benoemd die als richtsnoer dienden bij het uitvoeren van het veldwerk.

Tabel B1

In hoeverre en hoe participeert de politie in netwerken?	Verhouding netwerken tot het dagelijks werk	<ul style="list-style-type: none"> • Hoeveel tijd besteden buurtbrigadiers aan werk op het bureau (binnen) en werk buiten het bureau (buiten)? • Hoeveel tijd besteden buurtbrigadiers aan netwerkactiviteiten? • Hoeveel tijd besteden buurtbrigadiers aan burgercontact?
	Beschrijving netwerk	<ul style="list-style-type: none"> • Uit welke actoren bestaat het netwerk? • Wat is het doel van het netwerk? • Is het een geïnstitutionaliseerd of niet-geïnstitutionaliseerd netwerk? • Is het netwerk formeel of informeel georganiseerd? • In welke mate is sprake van samen werken of samenwerking?
	Relaties en positie	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe karakteriseren de actoren in het netwerk hun relaties met elkaar (functioneel/extrafunctioneel en zwak/sterk)?
	Netwerkkrollen	<ul style="list-style-type: none"> • Welke rollen (plant, intermediair, facilitator, initiator, regisseur) speelt de politie in netwerken volgens de politie zelf en volgens andere actoren?
Wat is de aantoonbare opbrengst van het participeren in netwerken door de politie voor de opsporing en handhaving van de openbare orde?	Netwerkprincipes	<ul style="list-style-type: none"> • In welk opzicht denken de partijen er beter van te worden? • Wat 'geven' en 'nemen' partijen in het netwerk? • In welke mate probeert men problemen integraal op te lossen en wat zijn hierbij de problemen? • Hebben actoren in het netwerk beslissingsbevoegdheid en krijgen zij binnen hun organisatie iets voor elkaar?
In hoeverre en hoe sturen politieke leidinggevend hun medewerkers met een netwerkende taak?	Sturing van professionals met een netwerkende taak	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre en hoe participeert de politie in netwerken volgens leidinggevend? • Wat zijn de verwachtingen van leidinggevend m.b.t. de politieke netwerkfunctie? • In welke mate en hoe geven politieke leidinggevend sturing aan politieke netwerkers volgens zowel leidinggevend als netwerkers?
In hoeverre is sturing van medewerkers met een netwerkende taak wenselijk en noodzakelijk?	Sturing van professionals met een netwerkende taak	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre is sturing van medewerkers met een netwerkende taak wenselijk en noodzakelijk volgens zowel leidinggevend als netwerkers?

2 Respondenten

In het onderstaande overzicht staan de respondenten uit het onderzoek vermeld. De respondenten aan wie op hun verzoek anonimiteit is beloofd, hebben we niet opgenomen.

Naam	Functie en organisatie
Barbara van Caem	Onderzoeker Vrije Universiteit Amsterdam, politie Amsterdam-Amstelland
Frank van der Streek	Programmamanager Prioritaire doelgroepen, politie Amsterdam-Amstelland
Hans Andersson	Voormalig organisatieadviseur Projectgroep Organisatie en Structuren
Jan Wiarda	Voormalig hoofdcommissaris Haaglanden
Louis Okkersen	Coördinator Conflict en Crisisbeheersing, politie Utrecht
Peter van Os	Programmamanager Gebiedsgebonden Politiezorg, Politieacademie
Ries Straver	Voormalig hoofdcommissaris Utrecht
Rob Lingeman	Afdelingschef, politie Brabant Zuid-Oost
Roeland van Zeijst	Beleidsmedewerker, politie Amsterdam-Amstelland
Ron Moes	Specialist, politie Amsterdam-Amstelland
Thieu Schrijver	Beleidsmedewerker, politie Amsterdam-Amstelland
Wouter Stol	Hoogleraar Cybercrime, Open Universiteit

Leden Redactieraad Programma Politie & 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 & Wetenschap

 drs. P. Holla
 Districtschef regiopolitie Kennemerland

 prof. dr. P. van Reenen
 Van Reenen-Russel Consultancy b.v.
 Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)
 Universiteit Utrecht

Secretariaat Programmabureau Politie & Wetenschap
 Politieacademie
 Arnhemseweg 348
 7334 AC Apeldoorn

 Postbus 834
 7301 BB Apeldoorn
 www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. **Criminaliteit in de virtuele ruimte**
P. van Amersfoort, L. Smit & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam/
TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. **Cameratoezicht. Goed bekeken?**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke,
Arnhem, 2002
3. **De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)**
J.C. Wever, A.A. van Pel & L. Smit, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL,
Den Haag, 2002
4. **De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van
projecten aan diefstalbestrijding**
C.J.E. In 't Velt, e.a., NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. **Cameratoezicht. De menselijke factor**
A. Weitenberg, E. Jansen, I. van Leiden, J. Kerstholt & H.B. Ferwerda,
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/TNO, Soesterberg, 2003
6. **Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlist-
methodiek**
H.B. Ferwerda & A. Kloosterman, Advies- en Onderzoeksgroep Beke &
Politieregio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. **Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak**
H.B. Ferwerda & O. Adang, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/
Onderzoeksgroep Politieacademie Apeldoorn, 2005
8. **Richtlijnen auditieve confrontatie**
J.H. Kerstholt, A.G. van Amelsfoort, E.J.M. Jansen & A.P.A. Broeders, TNO
Defensie en Veiligheid, Soesterberg/Politieacademie, Apeldoorn/NFI,
Den Haag, 2005
9. **Niet verschenen**

10. **De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg**
O. Zoomer, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2006
11. **Inzoomen en uitzoomen op Zaandam**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem 2006
12. **Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking**
E.R. Muller, J.E.M. Polak, C.J.J.M. Stoker m.m.v. M.L. Diepenhorst & S.H.E. Janssen, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Leiden, 2006
13. **Cold cases – een hot issue**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. **Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?**
A. Beerepoot & G. Walraven e.a., DSP-groep BV, Amsterdam/Walraven onderzoek en advies, 2007
15. **Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces**
W. Landman, L.A.J. Schoenmakers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, adviseurs en managers, Amersfoort, 2007
16. **Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie**
M. Goderie & B. Tierolf, m.m.v. H. Boutellier & F. Dekker, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2008
17. **Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden**
E.J. van der Torre, R.F.J. Spaaij & E.D. Cachet, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2008
18. **Overbelast? De administratieve belasting van politiemensen bij de afhandeling van jeugdzaken**
G. Brummelkamp & M. Linssen, EIM, Zoetermeer, 2008

19. **Geografische daderprofilering. Een inventarisatie van randvoorwaarden en succesfactoren**
G. te Brake & A. Eikelboom, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg, 2008
20. **Solosurveillance. Kosten en baten**
S.H. Esselink, J. Broekhuizen & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, 2009
21. **Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van AWARE voor de politie. Ervaringen met een nieuwe aanpak van belaging door ex-partners**
M.Y. Bruinsma, J. van Haaf, R. Römken & L. Balogh, IVA Beleidsonderzoek en Advies, i.s.m. INTERVICT/Universiteit van Tilburg, 2008
22. **Gebiedsscan criminaliteit en overlast. Een methodiekbeschrijving**
B. Beke, E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh, Bureau Beke, Arnhem, 2008
23. **Informatiemanagement binnen de politie. Van praktijk tot normatief kader**
V. Bekkers, M. Thaens, G. van Straten & P. Siep; m.m.v. A. Dijkshoorn, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2009
24. **Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept**
H.B. Ferwerda, E.J. van der Torre & V. van Bolhuis, Bureau Beke, Arnhem/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
25. **Rellen om te rellen. Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorers**
I. van Leiden, N. Arts & H.B. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2009
- 26a. **Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren**
W. Landman, P. van Beers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2009
- 26b. **Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering**
E.J.A. Bervoets, E.J. van der Torre & J. Dobbelaar m.m.v. N. Koeman, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009

27. **De politie aan zet: de aanpak van veelplegers in Deventer**
I. Bakker & M. Krommendijk, IPIT, Enschede, 2009
28. **Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland**
O.M.J. Adang (redactie), S.E. Bierman, K. Jagernath-Vermeulen, A. Melsen, M.C.J. Nogarede & W.A.J. van Oorschot, Politieacademie, Apeldoorn, 2009
29. **Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk**
G.J.M. van den Brink, M.Y. Bruinsma (redactie), L.J. de Graaf, M.J. van Hulst, M.P.C.M. Jochoms, M. van de Klomp, S.R.F. Mali, H. Quint, M. Siesling, G.H. Vogel, Politieacademie, Apeldoorn, 2010
30. **Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten**
A. Cornelissens & H. Ferwerda (redactie), met medewerking van I. van Leiden, N. Arts & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2010
31. **Poortwachters van de politie. Meldkamers in dagelijks perspectief**
J. Kuppens, E.J.A. Bervoets & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem & COT, Den Haag, 2010
32. **Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet**
M.H.M. van Tankeren, Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
33. **Civiele politie op vredesmissie. Uitzendervaringen van Nederlandse politie-functionarissen**
H. Sollie, Universiteit Twente, Enschede, 2010
34. **Ten strijde tegen overlast. Jongerenoverlast op straat: is de Engelse aanpak geschikt voor Nederland?**
M.L. Koemans, Universteit Leiden, 2010
35. **Het districtelijk opsporingsproces; de black box geopend**
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2010

36. **Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen. Publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten (casestudy Lelystad)**
A.J.E. van Hoek, m.m.v. P.F. van Soomeren, M.D. Abraham & J. de Kleuver, DSP-groep, Amsterdam, 2011
37. **Sturing van blauw. Een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg**
W. Landman, m.m.v. M. Malipaard, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
38. **Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren**
J. Kuppens, B. Bremmers, E. van den Brink, K. Ammerlaan & H.B. Ferwerda, m.m.v. E.J. van der Torre, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
39. **Naar eigen inzicht? Een onderzoek naar beoordelingsruimte van en grenzen aan de identiteitscontrole**
J. Kuppens, B. Bremmers, K. Ammerlaan & E. van den Brink, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
40. **Toezicht op zedendelinquenten door de politie in samenwerking met de reclassering**
H.G. van de Bunt, N.L. Holvast & J. Plaisier, Erasmus Universiteit, Rotterdam/Impact R&D, Amsterdam, 2012
41. **Daders over cameratoezicht**
H.G.A. van Schijndel, A. Schreijenberg, G.H.J. Homburg & S. Dekkers, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam, 2012
42. **Aanspreken op straat. Het werk van de straatcoach in al zijn verschijningsvormen**
L. Loef, K. Schaafsma & N. Hilhorst, DSP-groep, Amsterdam, 2012
43. **De organisatie van de opsporing van cybercrime door de Nederlandse politie**
N. Struiksma, C.N.J. de Vey Mestdagh & H.B. Winter, Pro Facto, Groningen/Kees de Vey Mestdagh, Groningen, 2012

