

## **Gebiedsgebonden politiewerk in ontwikkeling.**

### **Onderzoek naar basisteams in een digitale en superdiverse samenleving (2021)**

J. Terpstra, R. Salet, I. van Duijneveldt, T. Havinga (Radboud Universiteit)

Politiewetenschap 124

*Thema: 2.1 Gebiedsgebonden politiewerk*

#### **Doelstelling:**

In deze studie wordt nagegaan welke gevolgen externe veranderingen hebben voor de wijze waarop in de praktijk van het gebiedsgebonden politiewerk invulling wordt gegeven aan de kenmerken van het gebiedswerk bij de Politie: nabijheid, een brede benadering van problemen, een streven naar een proactieve en preventieve benadering, en samenwerking met partners en burgers.

#### **Onderzoeksvragen:**

Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe de Nederlandse politie in haar gebiedsgebonden werk omgaat met enkele belangrijke maatschappelijke veranderingen over de afgelopen jaren. De aandacht concentreert zich daarbij op twee van deze veranderingen, namelijk de digitalisering van de samenleving en de groeiende diversiteit van de bevolking naar herkomst.

#### **Methoden van onderzoek**

- Literatuuronderzoek
- Document analyse

#### **Samenvatting**

##### *Gebiedswerk en digitalisering*

Het eerste deelonderzoek laat zien dat de digitalisering van de samenleving uiteenlopende gevolgen heeft voor het politiewerk op de basisteams. Tegelijk is er op dit punt sprake van veel continuïteit. Illustratief daarvoor is dat een niet onbelangrijk deel van de medewerkers op de onderzochte basisteams in hun dagelijks werk nauwelijks met digitalisering te maken heeft of zich daarvan tamelijk afzijdig weet te houden. Onder meer de grote hoeveelheid tijd die besteed wordt aan het afhandelen van meldingen en incidenten, speelt hierbij een rol, evenals opvattingen over wat het werk in het basisteam zou moeten inhouden.

De belangrijkste veranderingen die de digitalisering van de samenleving voor de basisteams met zich meebrengt, kunnen worden beschreven aan de hand van drie punten. Ten eerste, de digitalisering van de samenleving betekent niet zozeer dat de basisteams van de politie zich nu in hun werk richten op heel andere problemen. De problemen waaraan de basisteams thans hun tijd vooral besteden, komen in grote lijnen overeen met de problemen die ook in het verleden centraal stonden. Het gaat nog steeds vooral om overlast, veelvoorkomende criminaliteit, uiteenlopende sociale problemen en openbare ordeproblemen. Door de anonimiteit van internet, de brede toegankelijkheid daarvan en de kwetsbaarheid van vele burgers op internet, hebben veel van die problemen wel een 'digitaal jasje' gekregen.

De belangrijkste consequentie van de digitalisering van de samenleving is voor de basisteams een veranderde dynamiek van de problemen waar het team zich op richt. Dit heeft uiteenlopende gevolgen voor het politiewerk. Onder meer de snelheid waarmee informatie online opduikt en zich verspreidt, levert voor de basisteams vaak een informatieachterstand op. Deze snelheid en het grote bereik van online gebeurtenissen leiden ertoe dat incidenten meer en ernstiger impact kunnen hebben. Daarnaast is sprake van een enorme hoeveelheid informatie die online beschikbaar is, maar die deels voor de politie is afgeschermd. Vaak blijft het voor medewerkers van de basisteams daardoor onzeker en onvoorspelbaar hoe groot problemen zijn en of deze daadwerkelijk zullen optreden. Het maakt het voor de basisteams moeilijk grip te krijgen op deze dynamiek en die beheersbaar te houden.

Ten tweede treden onder invloed van de digitalisering van de samenleving veranderingen op in de relatie met burgers. Deels zouden de verwachtingen van burgers over hoe zij contact kunnen leggen met de politie, veranderd zijn. Deels hangen die veranderingen samen met het gedrag en de wijze van communiceren van burgers op internet. Het gevoel van anonimiteit kan daar onwenselijk gedrag bevorderen en het besef van verantwoordelijkheid voor de gevolgen daarvan verminderen. Er wordt gesproken van een verruwing in de omgang tussen mensen en in de (online) omgang met de politie. Enigszins in dezelfde lijn is het verschijnsel dat politiemensen bij hun optreden op straat regelmatig worden geconfronteerd met burgers (omstanders) die video-opnamen van hen maken om deze daarna op internet te plaatsen. Dit kan vervelende gevolgen hebben zowel voor slachtoffers, bijvoorbeeld van een verkeersongeluk, als voor politiemensen, ook privé.

Ten derde maakt de digitalisering van de samenleving dat voor de basisteams de informatievergaring en het op peil houden van de informatiepositie complexer zijn geworden. Het vraagt om deskundigheid en vaardigheden die in de basisteams vaak niet ruim voorhanden zijn. Dit maakt de basisteams afhankelijk van andere specialistische onderdelen van de politieorganisatie die echter vaak op afstand functioneren. De snelheid en overvloed van informatie vereisen scherpe keuzes in het selecteren en prioriteren van wat relevant kan zijn voor het werk van de basisteams. Bovendien creëren internet en sociale media een werkelijkheid waarin het ook voor leden van een basisteam bij de politie soms lastig is feit van fake te onderscheiden.

Dit deel van het onderzoek laat zien dat de drie onderzochte basisteams nog slechts in beperkte mate specifieke strategieën hebben ontwikkeld in antwoord op de digitalisering in de samenleving. De hiervoor gehanteerde werkwijzen komen in grote lijnen overeen met die welke gebruikelijk zijn bij 'analoge problemen'. De initiatieven op de basisteams staan vaak nog in de kinderschoenen en maken soms een weinig professionele indruk. In veel gevallen ontbreekt de noodzakelijke deskundigheid. Bovendien zijn de aanpak en initiatieven vaak afhankelijk van tamelijk willekeurige omstandigheden, zoals de min of meer toevallige aanwezigheid van een individuele medewerker die hierin is geïnteresseerd.

Drie elementen zijn relevant met het oog op binnen de basisteams genomen initiatieven. Ten eerste, twee van de drie onderzochte basisteams beschikken over een digitale wijkagent. Een belangrijke taak van deze digitale wijkagenten is het proactief verzamelen van online-informatie die relevant kan zijn voor het basisteam. Vaak gebeurt dit door openbare bronnen te raadplegen. Omdat de opbrengst daarvan als gevolg van het afschermen van informatie soms als onvoldoende wordt ervaren, worden ook andere wegen bewandeld, zoals het gebruik van accounts waarbij men herkenbaar is als van de politie of van 'fake accounts'. Beide methoden kennen (juridische) beperkingen en risico's. Overigens sluit de aanwezigheid van een digitale wijkagent aan bij het gebruik van taakaccenten voor digitalisering binnen enkele basisteams. Een van de veronderstellingen hierbij is dat medewerkers met een taakaccent digitalisering hun kennis en enthousiasme kunnen overdragen aan de andere leden van het team. Dit lijkt echter maar beperkt van de grond te komen. Meestal blijft dit het initiatief van een paar individuele medewerkers. Overigens, in een van de andere basisteams is er juist voor gekozen dat alle medewerkers zich met digitalisering moeten bezighouden. Dat lijkt overigens in dat team eveneens slechts in beperkte mate van de grond te komen.

Een tweede element betreft de relatie van de basisteams met andere organisatorische onderdelen die zich bezighouden met het verzamelen van (digitale) informatie. In beperkte mate wordt door de basisteams gebruikgemaakt van elders in de organisatie aanwezige kennis. Deels bestaat binnen de basisteams het vertrouwen dat relevante informatie elders binnen de politieorganisatie wordt verzameld (en bij het team wordt aangeleverd). De kloof tussen de basisteams en deze meer specialistische afdelingen lijkt echter groot te zijn. Zo bestaat de ervaring dat elders door specialisten verzamelde informatie slechts in beperkte mate relevant is voor de lokale omstandigheden en dat bovendien vaak gedegen analyses ontbreken. Gevolg is dat men dan vanuit de basisteams zelf probeert aan deze informatie te komen (waar dan weer vaak de deskundigheid en middelen voor ontbreken).

Ten derde proberen de basisteams in antwoord op de digitalisering van de samenleving zichtbaar aanwezig te zijn op sociale media. Het gebruik van sociale media bij de basisteams zou moeten bijdragen aan meer transparantie van het politiewerk, minder afstand tot burgers, meer vertrouwen in de politie en een beter imago. Dit zou de benaderbaarheid van de politie moeten vergroten, evenals de meldingsbereidheid van burgers, waardoor de politie meer informatie kan krijgen. De verwachtingen hierover zijn binnen de basisteams soms hoog. Dat is opmerkelijk omdat uit eerder onderzoek bleek dat het gebruik van sociale media door de politie in de regel geen effectieve strategie is om nieuwe relaties op te bouwen met burgers, het vertrouwen te vergroten en de betrokkenheid van burgers te bevorderen. Ook is er vaak weinig oog voor mogelijke ongewenste neveneffecten van sociale media.

Tegelijk realiseren veel medewerkers van de basisteams zich dat ook in een digitaliserende samenleving directe, persoonlijke contacten met burgers en fysieke aanwezigheid in de wijk voor de politie en het politiewerk onverminderd van belang zijn. In de praktijk komt het daar niet altijd van. Deels hangt dat samen met roosterproblemen en werkdruk binnen de basisteams en met de vaker gesignaleerde groeiende afstand tussen politie en bevolking. De toegenomen digitale activiteiten van politiemensen houden hen echter voor een deel aan het bureau gekluisterd. Ondanks de verwachting dat het gebruik van digitale kanalen door de politie een hulpmiddel kan zijn om fysieke nabijheid en persoonlijke contacten met burgers en partners te bevorderen, lijkt in de praktijk vaak het tegenovergestelde realiteit te worden.

#### *Gebiedswerk en superdiversiteit*

In het tweede deelonderzoek heeft de aandacht zich geconcentreerd op gebiedsgebonden politiewerk in wijken met een grote diversiteit van de bevolking naar herkomst. De twee grootstedelijke wijken waar het onderzoek plaatsvond, worden niet alleen gekenmerkt door een grote diversiteit, maar ook door een cumulatie van problemen zoals armoede, maatschappelijke achterstand, geringe sociale cohesie, een zwakke positie van veel bewoners in onderwijs en arbeid en de aanwezigheid van een informele, deels illegale economie, vooral in relatie tot de productie en handel van drugs. Juist voor jongeren in deze wijken betekent dit dat zij in de legale economie geringe kansen hebben, maar dat een illegale gelegeheidsstructuur hen alternatieve kansen biedt, met alle risico's van dien. Aan deze constellatie liggen naast veranderingen in economie en arbeidsmarkt ook patronen van selectief vertrek en vestiging in deze wijken ten grondslag, evenals concentratie-effecten en een sociaal isolement ten opzichte van de dominante samenleving.

Beide wijken worden erdoor gekenmerkt dat veel bewoners weinig georiënteerd zijn op hun wijk of straat. De achtergrond hiervan kan zijn dat zij meer gericht zijn op een gemeenschap elders op de wereld of hun verblijf hier slechts als tijdelijk zien. Het gevolg is echter dat daardoor de sociale cohesie (tussen verschillende groeperingen) gering is. Daarnaast kan worden gesproken van een 'verborgen wijk', gevolg van onder meer de geslotenheid van sommige gemeenschappen en een groot institutioneel wantrouwen onder een deel van de hier wonende groeperingen. Bovendien hebben in deze wijken sommige bewoners er belang bij 'onder de radar' te blijven. Voor de politie betekent dit dat voor gebiedsgebonden noties als nabijheid, 'kennen en gekend worden' en het zoeken van 'verbinding' met bewoners grote belemmeringen ontstaan. Dat werkt door in het verwerven en behouden van een accuraat beeld over wat in de wijk speelt en welke verhoudingen zich daarin voordoen.

Beide onderzochte basisteams hebben te maken met een hoge werkdruk als gevolg van het grote aantal meldingen en incidenten die zich in deze wijken dagelijks aandienen. Dit weerspiegelt de vele problemen die zich in deze twee grootstedelijke wijken voordoen. Tegelijk kenmerken beide teams zich erdoor dat het politiewerk zich hier richt op een breed en gevarieerd scala van problemen. Daarbij nemen problemen van overlast, kleine criminaliteit, uiteenlopende hulpvragen en openbare ordeverstoringen een centrale plaats in.

In de twee onderzochte basisteams nemen het rijden van meldingen en het afdoen van incidenten een belangrijk deel van de beschikbare tijd in beslag. Tegelijk bestaat in beide

teams brede steun voor de uitgangspunten van het gebiedsgebonden werken. In deze teams wordt in dit verband gesproken van het belang van het leggen van 'verbinding' met bewoners en bewonersgroepen. Bij deze term gaat het onder meer om het realiseren van nabijheid, het winnen van vertrouwen en het bevorderen van de toegankelijkheid van de politie. Het gaat echter ook om het creëren van voorwaarden om aan informatie over de wijk en haar bewoners te komen en om problemen, conflicten en spanningen te kunnen oplossen of te voorkomen, zonder dat naar zware middelen hoeft te worden gegrepen of dat sprake is van escalatie.

Het realiseren van 'verbinding' is in dit type wijken een grote opgave. De geslotenheid van gemeenschappen, het institutioneel wantrouwen onder veel bewoners, de soms geringe oriëntatie op de wijk, het gebrek aan sociale samenhang, maar ook het belang van sommigen om 'onder de radar' te blijven, dragen hieraan bij. Toch verschillen de twee basisteams aanzienlijk in de mate waarin zij erin slagen deze 'verbinding' te realiseren. Hoewel ook wijkagenten in het eerste basisteam vaak het gevoel hebben er alleen voor te staan, laat de praktijk zien dat zij veel in hun wijk zijn, daar veel contacten hebben en goed geïnformeerd zijn over wat daar speelt. Dit staat in contrast met het tweede basisteam. Hoewel ook daar het belang van 'verbinding' en nabijheid breed wordt onderschreven, komen wijkagenten alleen in hun wijk als zich daar problemen voordoen. Van een 'bakkie doen', 'praatje pot' met bewoners om te horen wat er speelt, eens door de wijk fietsen of een spreekuur voor bewoners in de wijk, is hier geen sprake. Tekenend voor het verschil is dat in het laatste basisteam wijkagenten zo sterk worden opgeslokt door de 'Waan van de Dag' en het rijden van noodhulpdiensten, dat zij nauwelijks nog tijd over hebben voor wijkwerk. In het andere team worden wijkagenten hiervoor niet ingeschakeld en kunnen zij hun tijd (vrijwel) geheel besteden aan het wijkwerk.

Naast het reactieve en incidentgerichte werk en het wijkwerk kennen beide teams een derde meer thema- en probleemgerichte werkwijze. Thema's die zich daarbij in beide basisteams voordoen zijn onder meer radicalisering, 'ondermijning', jeugdproblematiek en huiselijk geweld. In beide teams wordt ervan uitgegaan dat zich in de betreffende wijken rond deze thema's veel en ernstige problemen voordoen. In het ene basisteam zijn deze thema's verdeeld over de drie operationeel experts wijkagent. Dit betekent dat de aanpak van deze complexe thema's in deze basisteams weliswaar is ondergebracht bij een medewerker, maar dat het werk aan deze thema's wordt belemmerd door gebrek aan capaciteit en in een groot isolement plaatsvindt, zowel binnen het basisteam als in de relatie met andere onderdelen van de politieorganisatie. In het tweede basisteam is de situatie minder uitgekristalliseerd. Hier wordt een groot aantal thema's onderscheiden die bij tal van medewerkers als aandachtspunt zijn ondergebracht. De mate waarin daaraan aandacht wordt besteed, verschilt sterk. Volgens meerdere medewerkers is dit vaak slechts een 'papieren werkelijkheid'. In dit team is van een probleemgerichte aanpak rond bepaalde thema's nog minder sprake.

De verschillen tussen de twee basisteams hebben ook gevolgen voor de sfeer in beide teams. In het team waar van wijkwerk weinig terecht komt, heerst bij veel medewerkers een gevoel van pessimisme en fatalisme. Dat gaat verder dan de gebruikelijke klachten over werkdruk en gebrek aan personele capaciteit. Bij veel medewerkers in dit team leeft het gevoel dat de politie bezig is tegen de bierkaai te vechten, dat de problemen in de wijk zo ernstig zijn dat de politie in de aanpak hiervan 'aan de verliezende hand' is. Hoewel ook de wijk van het andere basisteam niet zonder problemen is en ook daar meldingendruk en aantal incidenten als hoog worden ervaren, leidt dat daar niet tot een vergelijkbaar fatalisme en pessimistische gevoelens. Dit hangt vermoedelijk deels samen met het feit dat bij veel medewerkers van dit basisteam het gevoel bestaat dat de situatie in delen van hun wijk de afgelopen jaren juist is verbeterd. Het feit dat wijkagenten daar aan hun wijkwerk toekomen, draagt daar vermoedelijk eveneens aan bij.

Dit deelonderzoek biedt zicht op het functioneren van het huidige gebiedsgebonden politiewerk in Nederland in grootstedelijke wijken met een cumulatie van problemen. Het laat

daarmee zien op welke problemen het gebiedswerk stuit in dergelijke wijken, maar tegelijk wordt het belang duidelijk van de uitgangspunten die aan dit werk ten grondslag liggen, zoals nabijheid, betrokkenheid en een brede probleemaanpak. Deze studie geeft echter weinig zicht op innovatieve werkwijzen in antwoord op situaties met superdiversiteit en veel achterstand.