

# In verbinding

Bondgenoten  
nader bekeken



Ronald van der Wal  
Otto Adang

**De Politieacademie** is het onderwijs-, kennis- en onderzoeksinstituut voor de politie. De koers van de Politieacademie is gericht op voortdurende kwaliteitsverbetering van het politievak. Kennis en onderzoek leveren daar een belangrijke bijdrage aan; de activiteiten zijn gericht op verbeteringen in de politiepraktijk en aanpassingen in het onderwijs. De onderzoeksfunctie heeft daarbij oog voor de actualiteit en ontwikkelingen, maar is tevens op gepaste afstand van de dagelijkse hectiek.

[www.politieacademie.nl](http://www.politieacademie.nl)

Het maken van verbinding met de samenleving is cruciaal voor de politieorganisatie. Met het oog op de toenemende polarisatie is de noodzaak van verbinding urgenter geworden. Het is voor de politie van wezenlijk belang om maatschappelijke spanningen vroegtijdig te kunnen signaleren en daarop in te spelen. Maar het gaat niet alleen om polarisatie. Ook andere maatschappelijke en veiligheidsthema's, zoals de aanpak van ondermijning, vragen om een actief verbindende rol van de politie.

De Bondgenotenmethodiek is ontwikkeld zodat de politie verbinding heeft met verschillende gemeenschappen, leefstijlen en culturen in de samenleving, weet wat er speelt en wat de effecten zijn van haar optreden. *In verbinding* geeft antwoord op de vraag hoe je dat in de praktijk doet: verbinding maken, in verbinding staan, in verbinding komen, meer zicht krijgen op maatschappelijke spanningen en voorkomen dat maatschappelijke onrust escaleert.

Bondgenoten is zeker niet de enige methode om invulling te geven aan de verbinding tussen politie en burgers. Dit onderzoek naar de Bondgenotenmethodiek biedt een breder inzicht in wat ervoor nodig is om duurzame en effectieve verbindingen tussen politie en burgers tot stand te brengen. Dit boek is van belang voor eenieder die geïnteresseerd is in gebiedsgebonden politiezorg en de relatie tussen politie en burgers.

ISBN 978-94-6236-300-7



9 789462 363007 >



« waakzaam en dienstbaar »

In verbinding



# In verbinding

*Bondgenoten nader bekeken*

Ronald van der Wal  
Otto Adang

Met medewerking van Dirk Blokhuis, Gerben van der Heijden,  
Justus de Ree, Robert Wielema en Jelmer Witvoet

Boom criminologie  
Den Haag  
2022

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag  
Omslagfoto: © Politie

© 2022 Politieacademie | Boom criminologie

ISBN 978-94-6236-300-7  
ISBN 978-90-5189-968-9 (e-book)  
NUR 741

[www.boomcriminologie.nl](http://www.boomcriminologie.nl)

## Voorwoord

Ruim tien jaar geleden publiceerden wij het onderzoek *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft* (Adang, Quint & Van der Wal, 2010). In dat onderzoek vergeleken wij de Nederlandse situatie met de situatie in landen als Groot-Brittannië en Frankrijk, waar grootschalige en meerdaagse ongeregelheden al vaker waren voorgekomen en niet alleen in materiële, maar ook in maatschappelijke zin grote schade hadden veroorzaakt. In ons onderzoek constateerden we dat het ontbreken van dergelijke rellen in Nederland niet alleen een kwestie van geluk was. Het samenleven in een omgeving die steeds cultureel diverser werd, was ook in ons land aanleiding voor onbegrip en spanningen. Toch, concludeerden we, was er structureel geen sprake van een zodanige cumulatie van etnisch gerelateerde risicofactoren dat een vanzelfsprekende voedingsbodem voor etnische rellen aanwezig was. Het beleid van de Nederlandse overheid was hoofdzakelijk bedoeld om achterstanden tegen te gaan en de sociale cohesie in wijken en buurten te bevorderen. De gemeente, maatschappelijke partners en de politie trokken hierin gezamenlijk op. Dit beleid droeg met vallen en opstaan bij aan het creëren van relaties die minder conflictueus zijn, en meer op samenwerken gericht.

Uit het onderzoek kwam ook naar voren dat een de-escalerende aanpak van de politie, gesteund door haar maatschappelijke partners, werkte om ongeregelheden te stuiten. Die aanpak bestond uit een combinatie van preventie en repressie, empathie en handhaven, verbinden en normen stellen. Samen bleken zij cruciaal om rellen te kunnen voorkomen. Het 'etnische' aspect van (dreigende) ordeverstoringen was daarbij niet relevant, zoals bleek uit diverse voorbeelden. Duidelijk werd dat zo'n aanpak alleen mogelijk is met een politie die stevig verankerd is in de lokale samenleving en die een beroep kan doen op bestaande contacten en relaties. Tegelijk werden in het onderzoek kwetsbaarheden benoemd en werd geconstateerd dat heftige meerdaagse wijkgebonden rellen ook in Nederland tot de reële mogelijkheden behoren als onvoldoende inhoud gegeven wordt aan de relationele, gebiedsgebonden benadering.

De avondklokrellen en de rellen in Rotterdam en andere plaatsen na protesten tegen mogelijk verdergaande maatregelen ter bestrijding van het coronavirus roepen de vraag op of ‘we’ nog wel anders zijn. Hoe zit het met de verbinding tussen politie en samenleving?

De politie experimenteerde op lokaal en regionaal niveau, vaak voortbouwend op eerdere initiatieven, vanaf 2010 volop met nieuwe methoden om verbinding te maken met (groepen in) de samenleving. Utrecht/Midden-Nederland ontwierp de methodiek Bondgenoten. In 2021 is Bondgenoten opgenomen als een van de pijlers in het landelijke beleidsplan *Politie voor iedereen*. Het uitgangspunt is dat met behulp van de Bondgenotenmethodiek de politie verbinding heeft met verschillende gemeenschappen, leefstijlen en culturen in de samenleving, weet wat er speelt en wat de effecten zijn van haar optreden. Onderzoek naar de invoering en toepassing van deze methodiek kan ons leren wat er voor nodig is om duurzame en effectieve verbindingen tussen politie en burgers tot stand te brengen. Hoe doe je dat in de praktijk: verbinding maken, in verbinding staan, in verbinding komen, hoe lukt het om meer zicht te krijgen op maatschappelijke spanningen en te voorkomen dat maatschappelijke onrust escaleert? Met Bondgenoten als aanleiding en case zoeken we antwoorden op deze vragen, als onderdeel van het programma *Schurende verschillen, op zoek naar goede werkwijzen in superdiverse wijken*.

We zijn, behalve door de vele respondenten, in ons onderzoek geholpen door studenten van verschillende onderwijsinstellingen en we willen Dirk Blokhuis, Gerben van der Heijden, Justus de Ree, Robert Wielema en Jelmer Witvoet graag bedanken voor hun bijdragen. We bedanken René Bakker, Ben Regeer, Luuk van Spijk en Sara Stronks voor waardevolle opmerkingen bij het manuscript. Een speciaal woord van dank aan Rachid Habchi, initiator van Bondgenoten, die gedurende het onderzoek een grote hulp voor ons is geweest.

Ronald van der Wal en Otto Adang, maart 2022



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding: de noodzaak van verbinding</b>	<b>9</b>
1.1	Gebiedsgebonden Politiezorg (GGP)	11
1.2	GGP onder druk	19
1.3	Relationele benadering	21
1.4	Bondgenotenmethodiek	25
1.5	Onderzoeksvragen	26
<b>2</b>	<b>Opzet van het onderzoek, materiaal en methoden</b>	<b>29</b>
<b>3</b>	<b>Burgerparticipatie</b>	<b>33</b>
3.1	Het groeiende belang van de burger bij de aanpak van veiligheidsvraagstukken	33
3.2	Burgerparticipatie in veiligheidsnetwerken	36
3.3	Vormen van burgerparticipatie	42
3.4	Kenmerken van en voorwaarden voor effectieve netwerken	45
3.5	Tot slot	49
<b>4</b>	<b>Veiligheidsnetwerken in de praktijk</b>	<b>51</b>
4.1	Buurt Bestuurt	51
4.2	Netwerken ten behoeve van weerbaarheid	53
4.3	Netwerken Divers Vakmanschap	54
4.4	Netwerken ter voorkoming van spanningen	60
4.5	Psychops/Anders Kijken/Key Leader Engagement	62
4.6	Veiligheidsnetwerken in internationaal perspectief	64
4.7	Tot slot	67
<b>5</b>	<b>Bondgenoten: ontstaan en werking van de methodiek</b>	<b>69</b>
5.1	Aanleiding voor het ontwikkelen van Bondgenoten	70
5.2	Het <i>Handboek Bondgenoten</i>	73
5.3	Het creëren van intern en extern draagvlak	75

5.4	Selectie van de bondgenoten	76
5.5	Samenstelling van de bondgenotennetwerken	79
5.6	De bijeenkomsten	81
5.7	Vertrouwen en ruimte voor dialoog	87
5.8	Actualiseren van bondgenotennetwerken	89
5.9	Tot slot	90
<b>6</b>	<b>Casus: de tramaanslag in Utrecht</b>	<b>93</b>
6.1	De aanslag	93
6.2	Bondgenoten op de dag van de aanslag	98
6.3	Bondgenoten na de aanslag	101
6.4	Tot slot	105
<b>7</b>	<b>Implementatie van Bondgenoten</b>	<b>109</b>
7.1	Zeven stappen	110
7.2	De onderzoeksgebieden	111
7.3	Belemmerende factoren	126
7.4	Tot slot	133
<b>8</b>	<b>Bondgenoten: een balans en aanbevelingen</b>	<b>137</b>
8.1	Specifieke kenmerken van Bondgenoten	137
8.2	Effecten van Bondgenoten	140
8.3	Bondgenoten en de lerende organisatie	147
8.4	Aanbevelingen	149
<b>9</b>	<b>Epiloog</b>	<b>155</b>
	<b>Referenties</b>	<b>157</b>
	<b>Over de auteurs</b>	<b>165</b>

## Inleiding: de noodzaak van verbinding

Voordat we ingaan op de Bondgenotenmethodiek en op de onderzoeksvragen die we in deze publicatie willen beantwoorden, schetsen we de maatschappelijke context die de grondgedachte en toenemende actualiteit van verbinding tussen politie en samenleving zichtbaar maakt. We besteden aandacht aan de rol van gebiedsgebonden politiezorg en wijkagenten, zodat duidelijk kan worden aan welke behoeften bij politie en burgers Bondgenoten tegemoet wil komen.

Illustratief in dat verband is de studie *Grote bewegingen, grote impact* uit 2017, waarin The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS) de impact van maatschappelijke veranderingen op het politiewerk schetst. Het instituut wijst op een veelheid aan maatschappelijke ontwikkelingen in binnen- en buitenland die mogelijk een bron van onrust kunnen zijn in eigen land. Met de blik op sociale onrust wijst het op de groeiende tegenstellingen in de samenleving. Er is sprake van verwijdering tussen groepen op grond van cultuur, etniciteit, religie, opleidingsniveau, leeftijd en woonomgeving. Die verwijdering kan met name in een stedelijke omgeving nadelig zijn voor de sociale cohesie. Bevolkingsgroepen raken van elkaar geïsoleerd, wat in sommige gevallen leidt tot sociale stigmatisering en discriminatie. Hier kunnen sociale spanningen uit voortkomen (HCSS, 2017). Ook economische factoren spelen een rol. Het economische stelsel is sterk veranderd. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is er sprake van een groeiende inkomensongelijkheid, baanonzekerheid en een toenemende krapte op de woningmarkt. Al deze ontwikkelingen zijn aanleiding voor gevoelens van uitsluiting (HCSS, 2017; Kaulingfreks, 2017; Bal & Van den Bos, 2018). Identiteit speelt een steeds sterkere rol in het publieke debat (Boutellier, 2021; Fukuyama, 2020). Dit uit zich nu al op meerdere manieren. In bewegingen als Kick Out Zwarte Piet, die de strijd aanbindt tegen de figuur Zwarte Piet als symbool van slavernij en racisme, vindt de onvrede een

uitlaatklep. Maar ook Black Lives Matter is hier een voorbeeld van. Het is diezelfde onvrede die heeft geleid tot een verdere politieke verdeeldheid en de bron is voor het ontstaan van nieuwe politieke partijen zoals DENK, NIDA en BIJ1.

De gebeurtenissen in de landen van herkomst van Nederlanders met een niet-westerse afkomst vormen met enige regelmaat een bron van onrust. De tegenstellingen tussen politieke en etnische groepen in Turkije hebben een directe weerslag op de Turkse gemeenschappen in Nederland. Aanhangers van de Gülenbeweging en van president Erdogan en verschillende Koerdische stromingen staan tegenover elkaar. De verwijdering tussen die groepen is hier aanleiding tot openlijke conflicten die op straat zijn uitgevochten. In mindere mate hebben ook de ongeregelde heden in het Marokkaanse Rifgebergte onrust in de Marokkaanse gemeenschap in Nederland veroorzaakt. Dat geldt ook voor het conflict tussen Israël en de Palestijnen. Gewelddadigheden in deze regio zijn ook in Nederland steeds weer aanleiding voor demonstraties en soms ook van acties tegen Joodse instellingen.

Het publieke en politieke debat is sinds de eeuwwisseling verhard. De sociale media vormen voor veel Nederlanders de voornaamste nieuwsbron. Zij zijn een platform voor een breed scala aan opvattingen die staan voor een andere inrichting van de samenleving. Die opvattingen zijn maar al te vaak onderbouwd met nepnieuws. In de ‘bubbles’ die op sociale media ontstaan, kunnen tegengeluiden eenvoudig worden genegeerd. De tegendraadse berichtenstromen op sociale media komen voort uit een groeiend maatschappelijk onbehagen, en door hun grote bereik versterken zij die gevoelens nog verder. Dit gaat samen met een groeiend wantrouwen jegens de overheid. Tal van groepen keren zich tegen het overheidsbeleid. De thema’s die hen roeren, lopen uiteen van de invoering van 5G en globalisering tot het klimaat- en stikstofbeleid en de toeslagenaffaire. Burgers voelen zich door de overheid onvoldoende of helemaal niet gehoord. Soms ligt die onvrede dicht bij huis, zoals bij de komst van een (nieuwe) moskee in de buurt, een opvanglocatie voor jongeren of daklozen of een asielzoekerscentra. De onrust die de plotselinge stroom van met name Syrische asielzoekers in 2015 veroorzaakte, is daar een voorbeeld van. De burger is mondiger geworden en grijpt vaker naar middelen van collectief protest.

Meerdere onderzoekers stellen ook dat de sociale kloof groeiende is. Tegenstellingen vergroten zich op tal van gebieden, hoog-laagopgeleid, jong-oud, rijk-arm, stad-platteland (Milikowski, 2018, 2020). Het neoliberale beleid heeft volgens Van den Brink (2020) veel offers gemaakt. Zoals in de *Atlas van afgehaakt Nederland* naar voren komt, uit de kloof zich onder meer in het electorale gedrag van mensen die vanwege hun sociale positie het vertrouwen in de gevestigde orde en politiek hebben

verloren en verleid worden door populisten (De Voogd & Cuperus, 2021).

Een steen des aanstoots is ook het coronabeleid, dat vanaf de zomer van 2020 een golf van verzet heeft opgeroepen en verschillende groepen van demonstranten lijkt te verenigen. Maar al te vaak is hier sprake van complotdenken, waarvan de overheid het voornaamste doelwit is. De activisten treffen elkaar op sociale media en bij demonstraties, waar zij hun ideeën delen. Ook hier is het wantrouwen jegens de overheid de verbindende factor. Het HCSS ziet in die verwijdering en verharding potentiële veiligheidsrisico's. Het waarschuwt voor polarisatie, radicalisering, extremisme en terrorisme. Eenzelfde waarschuwing komt ook van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (HCCS, 2017; NCTV, 2021).

Tegelijk wijst het HCSS op de rol van de politie. Juist in een maatschappij waarin groepen tegenover elkaar staan, is de (gepercipieerde) neutraliteit van de politie een kernvoorwaarde om als legitiem hoeder van de rechtstaat op te kunnen treden. Het ziet de politie als de verbindende schakel tussen de staat en de straat. De kracht van de politie ligt in de verbinding die de organisatie maakt met de samenleving. Het vermogen om ook in de toekomst te kunnen inspelen op de maatschappelijke veranderingen zal cruciaal zijn. Daarmee is de politie een van de spilfiguren in het functioneren van het sociaal contract tussen de Nederlandse overheid en de samenleving (HCSS, 2017). Door nauw samen te werken met burgers kan het vertrouwen in de politie toemen en dit versterkt ook de legitimiteit van de politieorganisatie als geheel. Ringeling en Van der Sluis (2011) spreken van het aangaan van deze horizontale verbindingen. In hun ogen worden gezag en legitimiteit vooral verdiend op lokaal niveau, in de nabijheid van burgers. De afgelopen decennia heeft de Nederlandse politie zich in het kader van de Gebiedsgebonden Politiezorg (GGP) – de Nederlandse invulling van *community policing* – op tal van manieren ingespannen om door middel van burgerparticipatie dergelijke verbindingen aan te gaan. Daarvoor zijn draagvlak, acceptatie en vertrouwen van burgers onontbeerlijk. De nabijheid van de politie, beïnvloedbaarheid en persoonlijke bekendheid spelen een belangrijke rol in de waardering van de politie.

### 1.1 Gebiedsgebonden Politiezorg (GGP)

De strategie van *community policing* doet in de eerste helft van de jaren zeventig haar intrede in Nederland. Het rapport *Politie in verandering*

van de Projectgroep Organisatie Structuren uit 1976 legt een stevige basis voor deze nieuwe manier van werken. Het rapport is het antwoord op de gezagscrisis van de jaren zestig. Na de provo- en bouwvakkersrellen in Amsterdam in 1966 klinkt er harde kritiek op het politietoedreden, dat hard en autoritair zou zijn. Critici spreken van een kloof tussen de politie en de burger. Die is al ontstaan in de jaren vijftig, met de komst van de mobiele surveillance en de mobilfoon. Deze vernieuwingen mogen dan wel ogenschijnlijk tot een meer efficiënte inzet van het beschikbare personeel leiden, maar hebben een nadelig effect op de relatie met de omgeving. Het gevolg van deze vernieuwingen is dat agenten zich opsluiten in hun voertuigen en niet meer de moeite nemen om een praatje met de burger te maken. De kloof tussen politie en burgers lijkt zich daardoor te verwijden. Het politietoedreden wordt overwegend reactief. Dat wil zeggen dat de politie steeds meer handelt naar aanleiding van meldingen of incidenten. Het contact met de burger is in zulke gevallen dan vaak negatief, in de zin dat de politie corrigerend en verbaliserend optreedt. Zoals Van Caem-Posch beschrijft, levert deze onpersoonlijke aanpak slechts tijdelijke oplossingen, daalt het oplossingspercentage van misdrijven, neemt het aantal klachten over politietoedreden toe en stijgt het aantal vragen om hulpverlening bij de politie. Het totale beeld is weinig bevredigend (Van Caem-Posch, 2012; Meershoek, 2007)

Het besef dat er wat moet veranderen is ook in politiegelederen aanwezig. Er wordt gezocht naar oplossingen. Aan het einde van de jaren zestig introduceert de gemeentepolitie Amsterdam de wijkagent. Het duurt niet lang of ook andere korpsen voeren deze functie in. De eerste generatie wijkagenten werkt solitair en in een begrensd geografisch gebied. De wijkagent houdt zich bezig met criminaliteitspreventie, de aanpak van problemen en het doorgeven van informatie aan de Criminele Inlichtingen Eenheid. Van het werken met vaste netwerken van bewoners en professionals is dan nog geen sprake. Uit onderzoeken blijkt dat de wijkagenten zich verantwoordelijk voelen voor de bewoners in hun wijk. Ze zijn zichtbaar aanwezig op straat, knopen gesprekken met burgers aan en proberen hun problemen op te lossen. De wijkagenten leggen zich voornamelijk toe op het sociale deel van hun taak en raken zo nauw betrokken bij de wijk, en ze proberen een vertrouwensband met de bewoners op te bouwen. Dat stelt hen ook voor dilemma's. Repressief optreden en het doorgeven van vertrouwelijke informatie uit de wijk aan de recherche en de Criminele Inlichtingen Eenheid kunnen de band met de wijkbewoners beschadigen. Hun sociale betrokkenheid is ook punt van kritiek. Deze staat haaks op de heersende politiecultuur. Wijkagenten krijgen bijnamen als 'wijkzuster', 'sociaal werker' en 'koffiedrinker'. Evaluatieonderzoek rond 1980 geeft aan dat

wijkagenten binnen de organisatie een geïsoleerde positie innemen, al doet dit niets af aan hun inzet (Van Caem-Posch, 2012).

De eerste generatie wijkagenten vervult een pioniersrol. Hun verbindende functie wordt nader uitgewerkt in *Politie in verandering* en kan worden beschouwd als voorloper van de strategie *community policing*, waar dit rapport een lans voor breekt. In haar rapport geeft de projectgroep de politie de opdracht om maatschappelijk te integreren. De politie moet meer begrip krijgen van de samenleving en van de maatschappelijke veranderingen. Dat betekent dat zij meer decentraal en gebiedsgericht moet gaan werken in zogeheten wijkteams. Deze teams zijn verantwoordelijk voor al het dagelijkse politiewerk. De agenten werken vanuit een generale taakstelling, die voorheen door apart georganiseerde en gespecialiseerde politieafdelingen werd verricht. Het wijkteam verricht alle voorkomende werkzaamheden, van de dagelijkse surveillance en wetshandhaving tot opsporing en ordehandhaving. Ook voor de hulpverlening, een taak die zich minder gemakkelijk laat omschrijven, is in dit model alle ruimte. De wijkteams moeten zich verdiepen in de lokale problematiek, zodat zij daar adequaat op kunnen inspelen. Op deze wijze kan de beoogde maatschappelijke integratie worden verwezenlijkt. De politie staat dicht bij de burger en dat zou volgens de projectgroep moeten leiden tot meer begrip voor de politie en tot een versterking van de legitimiteit. Een en ander heeft wel tot gevolg dat de wijkagent naar de achtergrond wordt gedrongen of zelfs geheel verdwijnt (Van Caem-Posch, 2012; Meershoek, 2007). Zoals een Amsterdamse leidinggevende het aan zijn personeel voorstelt, worden alle agenten van het wijkteam wijkagent.

Dat laatste pakt in de praktijk toch anders uit. Een onderzoek naar het functioneren van de wijkteams in Haarlem laat zien dat de wijkteams ook beperkingen hebben. De afstemming tussen die wijkteams en de rest van de politie, zoals bijvoorbeeld de recherche, verloopt niet als verwacht, en de brede generale taakstelling blijkt in de praktijk zeker niet voor alle politiemensen goed uitvoerbaar te zijn. Voor velen van hen is deze soms te veel gevraagd is. Uit de gesprekken met bewoners komt naar voren dat zij een politiemans of politievrouw missen die zij persoonlijk kennen en makkelijk kunnen aanspreken (Van Caem-Posch, 2012).

Mede op grond van dit onderzoek wordt in de loop van de jaren negentig het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland geïntroduceerd. Het gebiedsgebonden politiewerk is een combinatie van twee strategieën: *community policing* en *problem oriented policing*. Richtinggevend is het motto 'kennen en gekend worden'. GGP gaat uit van drie principes:

- *Probleemgericht werken*, waaronder wordt verstaan: het bijdragen aan duurzame oplossingen voor lokale veiligheidsvraagstukken. Deze vraagstukken dienen onderzocht en integraal aangepakt te worden, wat een contextgedreven aanpak vergt waarin het werk ingericht wordt op de vraag van de wijk en de burger, bij voorkeur met maatwerk.
- *Informatiegestuurd werken* houdt in dat keuzes gemaakt worden op basis van beschikbare informatie, die intern uitgewisseld en veredeld wordt. Die informatie dient ook realtime beschikbaar te zijn.
- De *lokale verankering* komt niet alleen tot uiting in een hechte samenwerking met het bevoegd gezag om prioriteiten te stellen. Het houdt ook samenwerking met wijkbewoners, instellingen en bedrijven in. Dit alles om problemen gezamenlijk te identificeren en op te lossen (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2020).

Binnen dit concept werken politiemensen in kleine gebieden. Termen als kleinschalig, probleemgericht, kennen en gekend worden, netwerken en partnerships maken (opnieuw) de kern uit van dit gedachtegoed (Van Steden e.a., 2021). Deze ontwikkeling wordt sterk gestimuleerd door de komst van de regionale politiekorpsen. Omdat burgemeesters vrezen dat de regionalisering van het politiebestedel zal leiden tot een grotere afstand tussen politie en lokale samenleving, wordt versterking van het gebiedsgebonden politiewerk gebruikt als wisselgeld (Schaap & Terpstra, 2018).

De nieuwe teams hechten grote waarde aan de netwerken in de wijk. Ze zijn doordrongen van het feit dat de politie veiligheidsproblemen niet altijd alleen kan oplossen, maar daar ook de ketenpartners en wijkbewoners bij nodig heeft. Een dergelijke gedachte is in 1982 door de commissie-Roethof uiteengezet in het rapport *Samenleving en criminaliteit*. Veiligheidsproblemen dienen goed te worden geanalyseerd. Aan de hand van die analyses wordt bepaald welke partners er mede in stelling kunnen worden gebracht. In dit opzicht is ook de groeiende aandacht voor het begrip leefbaarheid belangrijk. Leefbaarheid gaat over de mate waarin een buurt, wijk, dorp of ander gebied aantrekkelijk en/of geschikt is om te wonen of werken. Het wordt vaak in één adem genoemd met veiligheid. Met de gebiedsgebonden politiezorg keert ook de wijkagent weer terug. Van Caem-Posch heeft het over de wijkagent nieuwe stijl, die verantwoordelijk wordt gehouden voor het organiseren van de veiligheid en de leefbaarheid in zijn buurt. Hij doet dit samen met de lokale externe partners en met leden van het wijkteam – bestaande uit bewoners – en door het consulteren, motiveren en mobiliseren van burgers rondom de thema's veiligheid en leefbaarheid.



De wijkagent komt rond 2005 weer in het middelpunt van de belangstelling te staan wanneer een discussie losbreekt over het groeiende aantal achterstands- of probleemwijken in Nederland. In het *Actieplan Krachtwijken* van 2007 hechten de onderzoekers grote waarde aan de functie van de wijkagent. ‘Wijkagenten vervullen een zeer positieve rol in verschillende wijken’, zo stellen zij. Samen met gemeentelijke buurtregisseurs spelen de wijkagenten een belangrijke rol bij het signaleren en aanpakken van problemen en het actief ondersteunen van burgers die hun verantwoordelijkheid willen dragen in het versterken van de veiligheid van de wijk. Uit onderzoek blijkt dat mensen in wijken aangeven dat hun gevoel van veiligheid verbetert als er bij de politie een herkenbaar en toegankelijk persoon is om problemen te bespreken. Dat is ook de reden waarom in het kader van de aanpak van de krachtwijken het Rijk budget voor vijfhonderd extra wijkagenten beschikbaar stelt (Ministerie van VROM, 2007).

Ook wanneer er vanaf rond 2004 sprake is van tekenen van radicalisering onder moslimjongeren, een ontwikkeling die met de opkomst van Islamitische Staat rond 2014 een climax beleeft, speelt de wijkagent een sleutelrol. Hij is de functionaris bij uitstek om radicalisering onder moslimjongeren vroegtijdig te kunnen signaleren. ‘Hun opdracht is: weet wie er in de wijk woont en wat er speelt. Dat idee – er zijn voordat het misgaat in plaats van de brokken opruimen – zit in de vezels van de hele politie’, zegt korpschef Akerboom in een interview in *Gemeente.nu* (2016). De wijkagent wordt op een voetstuk geplaatst. Terrorismedeskundige De Graaf ziet de wijkagent als de beste terrorismedeskundige. Zij stelt dat aanslagen niet zozeer zijn voorkomen door geheime diensten, maar veel meer door het wijkgerichte werken van de politie, met de wijkagent in de hoofdrol (Martijn, 2015).

Eenzelfde boodschap klinkt als het gaat om spanningen. Wanneer de politie in verbinding is met de wijkbewoners, zullen signalen over sluimerende spanningen in de wijk eerder worden opgevangen. Bovendien betaalt een goede relatie met de wijk zich uit wanneer die spanning zich daadwerkelijk ontaardt in de vorm van ongeregelde heden. Daarom moet de politie investeren in een goede relatie met de wijk. In het onderzoek *Zijn wij anders?* wordt dit geïllustreerd met de uitspraak van een wijkagent: ‘Je moet investeren in vreedstijd om te kunnen oogsten in oorlogstijd.’ Hoewel het gebruik van oorlogsterminologie wellicht wat zwaar aandoet, is de strekking duidelijk. Zij accentueert het belang van een goede en duurzame relatie, die ook tegen een stootje kan. Gaat het mis, dan kan de politie zich direct wenden tot haar vaste aanspreekpunten of sleutelpersonen onder de wijkbewoners, die vervolgens hun invloed doen gelden op hun achterban (Adang, Quint & Van der Wal, 2010). Ook Stronks (2017) toont in haar onderzoek *From conflict to*

*cooperation* de waarde van een goed contact met de bevolking. Zij doet dat onder meer aan de hand van de situatie in Tiel, waar rellen tijdens de oud-en-nieuwviering van 2009/2010 de verhoudingen tussen enerzijds de gemeente en de politie en anderzijds de Molukse gemeenschap op scherp hebben gezet. Het kost de politie na die nieuwjaarsnacht de nodige moeite om de samenwerking met de Molukse gemeenschap weer op gang te brengen. Maar uiteindelijk heeft zij succes en komt er een duurzaam overleg tot stand, waarbij twee vaste politiemensen de contacten onderhouden. Dat scheidt vertrouwen en maakt dat er goede afspraken kunnen worden gemaakt. Overigens is het zoeken van toegang tot een bepaalde gemeenschap via sleutelpersonen niet nieuw. Als in de jaren zestig Molukse jongeren geregeld overlast veroorzaken in het uitgaansleven in verschillende steden en plattelandsgemeenten, zoeken politiemensen contact met de 'kampoudsten' in de Molukse woonorden met het verzoek of zij de jeugd tot de orde willen roepen. Dat levert dan vaak goede resultaten op.

Het ontwerpplan van de in 2013 nieuw gevormde Nationale Politie benadrukt dat een stevige lokale verankering van politiewerk van cruciaal belang is om de politietaak goed te kunnen uitoefenen. In die verankering speelt de wijkagent een cruciale rol. Wijkagenten nemen binnen de basisteams een sleutelpositie in en zijn letterlijk het lokale gezicht van de politie. Zij hebben een verbindende rol, wat wel blijkt uit de taakomschrijving die in het ontwerpplan is opgenomen en uit onderzoek. Uit vrijwel alle verrichte onderzoeken komt naar voren dat het vooral de wijkagenten zijn die voor de verbinding zorgen en vaste contacten onderhouden met de wijkbewoners (Helsloot e.a., 2012; Terpstra, 2010, 2019; Straver e.a., 2009; Kleijer-Kool, 2008; Adang e.a., 2010). Het is inherent aan de taak van een wijkagent. Zij bouwen een lokaal netwerk op waarin zij contacten onderhouden met vaste sleutelpersonen. Die bestaan vaak uit een mengeling van vertegenwoordigers van professionele ketenpartners, zoals het jongerenwerk en de woningcorporatie, en niet-professionele partners, zoals het bestuur van een winkeliersvereniging, de wijkvereniging en de sportvereniging. Deze sleutelpersonen zijn hun vaste aanspreekpunten. Wijkagenten leveren daarmee een belangrijke bijdrage aan de handhaving van de openbare orde en veiligheid en leefbaarheid in de samenleving en werken vanuit het basisteam probleemgericht aan veiligheid. We constateren wel dat het vaak ontbreekt aan een structuur, ofwel een vaste regelmaat in het contact met de sleutelpersonen. Evenmin is het gebruikelijk dat de wijkagent samenkomt met zijn vaste contacten of sleutelpersonen uit de wijk, zoals hij dat bijvoorbeeld wel doet met de sleutelpersonen uit het professionele netwerk.

De wijkagenten dienen zichtbaar aanwezig te zijn. Ze kennen hun verzorgingsgebied onder meer door de contacten die zij met hun wijk of buurt onderhouden. Dat doen zij door te praten met de mensen en door structureel contact met de sleutelfiguren in de wijk. Hierdoor zijn zij in staat nieuwe ontwikkelingen in de gaten te houden. En weten zij als het goed is wat er leeft en speelt in de wijk en vormen zij de schakel tussen de buurt of wijk en het korps (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012). Dit alles wordt geborgd in het Referentiekader Gebiedsgebonden Politiezorg. Daarin is de norm opgenomen dat wijkagenten 80 procent van hun tijd in of voor de wijk actief zijn (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2020). Of die norm in de praktijk gehaald wordt, is een ander verhaal (zie hierna). De manier waarop wijkagenten hun taak invullen waar het gaat om verbinding, varieert. In het hierna volgende kader vertellen we als illustratie het verhaal van de Rotterdamse wijkagent Wilco Berenschot, die sinds 2019 werkt aan de ‘wijkagent nieuwe stijl’.

### ***Wijkagent nieuwe stijl***

De Rotterdamse wijkagent Wilco Berenschot werkt sinds 2019 aan de wijkagent nieuwe stijl, een project dat samen met enkele social designers is ingekleurd. Vanuit dit project zoekt hij naar andere manieren van politiewerk en positieve impact op de samenleving en de politie(mens). Dat doet hij door in het hele land kleine samenwerkingen tussen wijkagenten en de wijkbewoners te starten. Daarbij wordt hij geholpen door social designers. Zelf is Berenschot in januari 2013 gaan experimenteren met het maken van verbinding. Met een klaptafeltje, twee stoeltjes en een thermoskan koffie gaat hij de wijk in, kiest een plek een stalt daar zijn spullen uit. De eerste keer dat hij zijn ‘mobiele wijktafel’ beproeft, is midden in de winter. Het vriest zes graden. Met een thermoskan erwtensoep van het Leger des Heils nestelt hij zich op het Mathenesserplein, vlak bij een vestiging van Albert Hein. Ondanks de bittere kou kost het hem weinig moeite om met voorbijgangers in gesprek te raken. Veel mensen komen nieuwsgierig kijken en vragen zich af wat dit moet voorstellen. Vervolgens laten zij zich makkelijk verleiden tot een gesprek. Zijn reden om de wijk in te trekken is dat Berenschot nog dichter bij de bewoners wil komen. De mobiele wijktafel maakt het volgens hem eenvoudiger om contact te maken.

Wanneer ik iemand aanspreek en een hand geef dan duurt het enige tijd voordat de muur doorbroken is. Ik merkte dat (...) als je aan tafel zit met een bakje koffie en een koekje dan zie je die muur afbrokkelen na ongeveer een minuut. Ondanks het feit dat je dan in een setting zit, waar iedereen je kan zien en iedereen naar je kijkt, zijn mensen toch wel bereid om met je in gesprek te gaan.

Soms staat er werkelijk een rij met mensen die graag met de wijkagent willen praten. De laagdrempeligheid wint het van de kwetsbaarheid. Die kwetsbaarheid bevindt zich aan beide zijden, zowel bij de politie, die zonder directe aanleiding contact wil maken, als bij de burger, die zich blootgeeft en wat over zijn woonomgeving wil vertellen. De mobiele wijktafel is een instrument om de drempel te verlagen. Berenschot ziet het als een belangrijk middel om zijn kennis van de wijk te verruimen. Wekelijks kiest hij een andere plek in de wijk.

Naast de mobiele wijktafel lanceert Berenschot het idee van het pop-up politiebureau. Met medewerking van de gemeente, woningcorporaties en particuliere woningbezitters neemt hij één of twee dagen zijn intrek in een leegstaand pand. Daar stelt hij zijn mobiele wijktafel op. Zo'n pand staat bij voorkeur in de nabijheid van een plein of plek waar mensen samenkomen. Ook zoekt hij naar locaties in de nabijheid van hotspots. Zijn pop-up politiebureau wordt aangeduid met een groot bord voor de ingang. Ook uit dit experiment blijkt dat er voldoende aanloop is. Als mensen stilstaan en nieuwsgierig naar binnen turen, stapt hij er meteen op af. Het kost weinig moeite om hen over te halen tot een klein gesprek. Anderen wandelen spontaan naar binnen.

Ten slotte start Berenschot met zijn 'agent bijt hond'-methodiek. Het principe is afgekeken van het bekende tv-programma *Man bijt hond*. Hij belt rond lunchtijd in uniform aan bij wijkbewoners en vraagt of hij daar zijn brood op mag eten. De adressen zijn willekeurig gekozen. Hij doet dit 250 keer en wordt slechts één keer geweigerd.

Wat levert dit nu allemaal op? Berenschot zelf geeft aan dat hij op deze manier heel veel kennis over de wijk heeft kunnen verzamelen. Ten eerste is een deel van de informatie van de bewoners hem al bekend. Dat bevestigt in zijn ogen dat hij op het goede spoor zit. Toch heeft hij door zijn gesprekken een goed beeld gekregen van de onderlinge verhoudingen in de wijk, over locaties, tijdstippen en vormen van overlast en criminaliteit. De gesprekken zijn goed te gebruiken als thermometer: om de temperatuur van de wijk te bepalen. Het tweede winstpunt is dat de bewoners hun verhaal kwijt kunnen. Het gaat in de gesprekken veel over het veiligheidsgevoel. Ook de toenemende maatschappelijke polarisatie komt geregeld aan de orde. Dat geeft een beeld van mogelijke spanningen in de wijk. Ten slotte wordt hem regelmatig verteld over criminele activiteiten, zoals locaties van hennepkwekerijen, babbeltucs en andere vormen van vermogenscriminaliteit.

Het pop-up politiebureau biedt ook de mogelijkheid om de buurt eens goed te observeren. Berenschot ging er ook 's avonds zitten, op tijden dat hij normaliter als wijkagent niet in de wijk is. Vanuit zijn bureau kon hij waarnemen wat er allemaal gebeurde. Zo krijgt hij vanuit een van zijn locaties een beeld van Oost-Europese arbeidsmigranten die 's avonds op een plein samenkomen om te drinken. Ook ziet hij op het gebied van ondermijning dingen gebeuren (persoonlijke communicatie, 2021; Van Gelderen & Grootenboer, 2020; Van Hoeckel & Berenschot, z.j.).

## 1.2 GGP onder druk

Hoewel de GGP in brede kring als een verbindend en doelmatig concept wordt onderschreven, staat het anno 2022 onder druk. Organisatorisch kampt de politie al enige tijd met capaciteitsproblemen. Dit heeft gevolgen voor het wijkwerk. Dat is een van de constatering van Terpstra, die in 2008 en 2019 onderzoek doet naar de functie van de wijkagent. De werkdruk neemt toe omdat er steeds nieuwe problemen naar de wijkagent worden toegeschoven, zoals radicalisering, ondermijning enzovoort. Tegelijk worden wijkagenten vanwege capaciteitsproblemen steeds vaker ingezet voor andere taken, zoals de noodhulp/incidentenafhandeling, waardoor er minder tijd overblijft voor hun eigenlijke werkzaamheden in de wijk. Terpstra's onderzoek uit 2019 laat zien dat die betrokkenheid sinds 2008 is afgenomen (Terpstra, 2008, 2019).

Dit wordt nog eens bevestigd door de Inspectie Justitie en Veiligheid van het gelijknamige ministerie, die tussen 2018 en 2020 onderzoek doet naar politieke handhaving binnen de gebiedsgebonden politiezorg. Het rapport onderschrijft de uitgangspunten van deze strategie. De politie dient lokaal stevig verankerd te zijn. Zij moet zichtbaar zijn in de samenleving en in verbinding staan met alle bevolkingsgroepen. Bovendien moet zij zorgen voor doorontwikkeling van de gebiedsgebonden politiezorg. De wijkagenten zijn de vaste aanspreekpunten voor bewoners, ondernemers en andere instanties die actief in de wijk aanwezig zijn. Deze contacten stellen de politie in het algemeen en de wijkagent in het bijzonder in staat om problemen vroegtijdig te onderkennen en aan te pakken (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2020). Tegelijk concludeert de inspectie dat veel wijkagenten steeds minder tijd aan deze taak kunnen besteden. Tekorten bij de noodhulp/incidentafhandeling worden opgevuld door de inzet van wijkagenten. De situatie is het meest zorgelijk in het landelijk gebied, zoals Hoekman (2021), Terpstra, Havinga en Salet (2021) en Wiegant (2021) beschrijven in hun onderzoeken naar de politie in plattelandgebieden. In de laatste decennia heeft de overheid hier als geheel een terugtrekkende beweging gemaakt. Allerlei voorzieningen zijn wegbezuinigd. Daarvoor in de plaats lijkt zich een sterke mate van zelfredzaamheid onder de bewoners te ontwikkelen. Mensen hebben het idee dat zij het allemaal zelf wel kunnen regelen. Het resultaat hiervan is het ontstaan van gesloten gemeenschappen, die soms weinig ophebben met de overheid. Ook de politie is steeds minder zichtbaar in het buitengebied. Meerdere politiebureaus zijn gesloten en er is te weinig capaciteit om in dit uitgestrekte gebied goed te kunnen surveilleren. Dit heeft zijn weerslag op de verbinding en vervolgens ook op de informatiepositie. Hetzelfde geldt in

mindere mate in de middelgrote steden, waar de wijkagenten het grootste deel van hun tijd besteden aan noodhulp. Wijkagenten zijn hierdoor vaak afwezig bij overleggen met burgers en ondernemers. Voor hun informatie raken zij zo steeds meer afhankelijk van de gemeentelijke gebiedsmanagers en veiligheidscoördinatoren. De inspectie ontwaart deze zelfde ontwikkeling bij de gespecialiseerde politieteams en -functies, onder wie de jeugdagenten. Opgebouwde kennis en expertise lekken weg en de opgebouwde contacten met gemeenschappen staan onder druk. Dit alles doet afbreuk aan de lokale verankering en de informatiepositie van de politie. De inspectie waarschuwt dat het herkennen van problemen en vervolgens de preventieve aanpak daarvan gevaar lopen door een 'overvraagde politie' (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2020).

Zeer recent trekt het toenemende maatschappelijke protest een zware wissel op de capaciteit. Dat begint in 2019 met massale demonstraties van de agrarische sector en bouwbedrijven tegen het stikstofbeleid en zet zich vanaf de zomer van 2020 voort in demonstraties van de Black Lives Matter-beweging en ten slotte in een onophoudelijke reeks van protestdemonstraties tegen het coronabeleid. Deze demonstraties vinden vanaf het einde van 2020 vrijwel wekelijks plaats. Dieptepunten vormen de gewelddadige demonstraties tegen de afkondiging van de avondklok begin 2021 en de rellen in Rotterdam van 19 november 2021, waarbij politiemensen gericht schieten op relschoppers. Bovendien heeft de politie haar handen vol aan mensen die de maatregelen proberen te ontduiken, onder meer door het organiseren van illegale feesten. De ordehandhaving in combinatie met de handhaving van de coronaregels vergen een grote inzet van de politie, waardoor de uitvoering van andere taken in het gedrang komt (Buitenhof, 28 maart 2021).

De crisis laat nog meer zien, zoals Terpstra en Salet in hun essay *Politie in tijden van Corona* (2021) beschrijven. Zij wijzen op het belang van de sociale legitimiteit van de politie. Juist in deze crisisperiode is het belangrijk dat burgers vertrouwen hebben in de politie. Dat vertrouwen is de grondslag voor de sociale legitimiteit, waar de politie niet buiten kan. Burgers die meer vertrouwen hebben in de politie, zullen ook eerder bereid zijn zich aan allerlei regels te houden. Het behouden van verbinding met de samenleving is dus een vereiste. Gebeurt dat niet, dan dreigt volgens de auteurs een machteloze vorm van handhaving of een heilloze spiraal van dreiging en sancties. 'Beide zijn niet alleen moreel onwenselijk, maar ook ineffectief', aldus Terpstra en Salet.

Van een andere aard is de kritiek van Tops en Van der Torre (2018). Ook in hun betoog staat de legitimiteit van de politie onder druk, al noemen zij dit niet expliciet. Het gaat hen vooral om de invulling van de gebiedsgebonden politiezorg met betrekking tot de bestrijding van

ondermijnende criminaliteit. Zij zien deze vorm van criminaliteit in de wijken oprukken. Binnen de gebiedsgebonden politiezorg moet daar meer aandacht voor komen. In hun ogen wordt er te veel nadruk gelegd op 'rust in de wijk'. De politie is bij de hantering van het geweldsmonopolie in hun ogen uit balans geraakt door een te grote nadruk op relationele kwaliteiten. Dat criminele netwerken zich in woonwijken hebben genesteld en de wijk als veilige haven, uitvalsbasis of werkgebied benutten, is pas laat ontdekt en erkend. Tops en Van der Torre vragen zich af of de rust en tevredenheid niet zijn afgekocht door de ogen te sluiten voor een ontwikkeling die de georganiseerde misdaad in zekere zin in het zadel heeft geholpen. Daarom pleiten zij voor een herdefiniëring van de gebiedsgebonden politiezorg, met daarin veel meer ruimte voor de opsporing. In hun publicaties stellen ze dat veel burgemeesters liever meer rechercheurs willen hebben dan wijkagenten. Overigens geeft die laatste groep volgens de onderzoekers aan dat criminelen in hun wijk veel te weinig worden aangepakt. Adang en Mali (2021) en Terpstra (2019) waarschuwen dat de versterking van opsporing waar Tops en Van der Torre voor pleiten niet ten koste moet gaan van de gebiedsgebonden politiezorg.

### 1.3 Relationele benadering

Het aangaan van verbinding met de bewoners van een buurt of wijk is dus een cruciaal element van de strategie van *community policing*. Deze strategie houdt in grote lijnen in dat de politie wijkgericht werkt. De afbakening van het werkgebied hangt in de regel samen met het aantal bewoners. De politie werkt probleemgericht. Dat houdt in dat zij eerst zicht moet krijgen op de problemen die in het gebied spelen. Vervolgens zal zij door middel van een analyse van het probleem zoeken naar een passende oplossing. Dat doet zij niet alleen, maar met behulp van andere professionele en niet-professionele partners met wie zij samen een veiligheidsketen vormen.

Vanuit relationeel perspectief zijn het niet alleen de inspanningen van wijkagenten die ertoe doen: iedere uiting, actie of interventie van de politie als organisatie, van lokale politieteam of van individuele agenten heeft niet alleen een inhoudelijke, maar ook een relationele component. Dat blijkt niet alleen bij bredere discussies over bijvoorbeeld etnisch profileren of disproportioneel geweldgebruik, maar ook bij de reacties op spraakmakende incidenten zoals het overlijden van Mitch Henriquez (op 27 juni 2015 na een door agenten aangelegde nekklem) of Rishi Chandrikasing (op 24 november 2012 na een schot uit een

politiewapen) en anderen. Suggesties dat de politie minder aandacht aan de relationele component van haar handelen zou moeten besteden, miskennen die realiteit. Toch bestaat binnen en buiten de politie nog vaak het idee dat alleen de wijkagenten de taak hebben om verbinding te maken, zo blijkt steeds weer uit gesprekken die we in het kader van onze onderzoeken voeren.<sup>1</sup>

Adang e.a. introduceren in 2010 het Adang-Horowitz-model. Aan de hand van een onderzoek waarbij het politietoetreden in meerdere landen tegen het licht is gehouden, constateren zij dat er drie niveaus zijn die van invloed zijn op de kwaliteit van de verbinding tussen de politie en de samenleving, en confrontaties zo veel mogelijk kunnen voorkomen. Allereerst is er het structurele niveau. Dit kan kortweg worden aangeduid als de demografische en sociaaleconomische toestand van een wijk. Een gebrek aan (vast) werk, lage inkomens, een concentratie van sociaal zwakke gezinnen en individuen en de aanwezigheid van ondermijnende criminaliteit kunnen een oorzaak zijn voor onvrede en, voor zover ook etnische aspecten een rol spelen, van uitsluiting en discriminatie. Van den Brink (2007) spreekt in dit opzicht van een cumulatie van structurele risicofactoren die de kans op ongeregeldeheden vergroot.

De politie is niet de partij om invloed uit te oefenen op de structurele factoren. Wel kan zij vanuit haar kennis van de wijk en de contacten met ketenpartners en bewoners signaleren en adviseren. Zij heeft niet alleen oog voor de veiligheidssituatie in de wijk, maar ziet ook de oorzaken van onveiligheid, die vaak structureel zijn. Denk aan de sociaaleconomische situatie van een buurt of wijk, armoede en achterstand. Evenwel speelt de politie veel meer een rol in het tweede en derde niveau van het model, namelijk het relationele niveau en het operationele niveau. Op operationeel niveau kan de politie wijkbewoners aanspreken en de bestaande netwerken activeren en inzetten (Adang e.a., 2010).

Het Adang-Horowitz-model voor grootschalig intergroepsgeweld (Adang e.a., 2010) stelt de relationele component centraal. Het model bevat vier factoren die **noodzakelijk** zijn voor het ontstaan van

1 Een van onze respondenten verwoordde het als volgt:

*Ik ben zelf ook wijkagent geweest (...). Ik gebruik niet meer de term gebiedsgebonden politie maar de term gebiedsverbonden politie. Ook bij de Engelse term community policing krijg ik meer gevoel dan bij GGP. Daar zit het woord gemeenschap in en het dienstbare aspect. Ik denk dat het denken in die richting nog steeds slechts bij een klein deel van de politiemedewerkers oprecht aanwezig is. (...) en ik zeg altijd dat we drie soorten wijkagenten hebben. Seniorwijkagenten, expertwijkagenten maar wat mij betreft zou de teamchef idealiter het derde niveau van wijkagent moeten zijn. Niet alleen de teamchefs, maar ook sectorhoofden moeten betrokken zijn bij het maken van verbinding in hun werkgebied. Zij moeten uitstralen dat dit belangrijk is.*



escalerend grootschalig geweld. Het zijn niet de enige factoren die de vorm, de schaal en de heftigheid van het geweld verklaren, maar als een van deze factoren ontbreekt, komt het niet tot grootschalig geweld. Het model ziet er als volgt uit:

- Op relationeel niveau is er sprake van een **tegenstelling, gespannen situatie of vijandschap** tussen verschillende groepen. Naast dagelijkse interacties (waarbij bejegening en houding een rol spelen) hebben structurele factoren invloed op de aard van de relatie tussen de betrokken groepen.
- Er is sprake van een incident, misverstand of gebeurtenis die **verontwaardiging** oproept bij ten minste een van de betrokken groepen. De verontwaardiging die opgeroepen wordt, heeft niet zozeer te maken met de objectieve feiten van de gebeurtenis, maar met de relationele component ervan.
- Deze verontwaardiging wordt breder gedeeld in ten minste een van de betrokken groepen, komt tot uiting in vormen van geweld en in het gevoel bij sommigen dat **geweld een legitieme reactie** is.
- Er zijn **gelegenheden** om ongestraft geweld te plegen: er is sprake van een inschatting van verminderde risico's in combinatie met **solidarisering** en onderlinge steunverlening via het proces van sociale identificatie.

Het model biedt handvatten voor het **voorkomen en de-escaleren** van grootschalig geweld. Het gaat daarbij zowel om preventie in de zin van hoe kan worden voorkomen dat grootschalig geweld ontstaat, als om de wijze waarop wordt gereageerd als de incidenten zich toch voordoen. Daarbij kan ervan uitgegaan worden dat het onmogelijk is alle incidenten te voorkomen, maar dat het wel mogelijk is te voorkomen dat incidenten uitgroeien tot grootschalige of langdurige rellen. De auteurs geven aan dat de handvatten verder uitgewerkt en verfijnd moeten worden, maar dat het in elk geval om het volgende gaat:

- Het is van belang om in preventieve zin expliciet aandacht te besteden aan het relationele aspect en om gespannen/vijandige relaties te onderkennen. Postmes, Van Bezouw en Kutlaca (2014) hebben het over **kennis opbouwen** over relevante groepen, waarbij het essentieel is om te kijken naar relaties tussen en binnen groepen. Het nuanceren van de stereotypen die men over een groep heeft, zal onder andere helpen om de juiste verwachtingen vooraf te formuleren.
- Het is belangrijk om in preventieve zin gebeurtenissen die heftige verontwaardiging kunnen oproepen, te herkennen, te signaleren en waar mogelijk te vermijden, en daarbij de vaak symbolische betekenis van gebeurtenissen en de gevoelens die kunnen worden

opgeroepen te onderkennen. Zoals Postmes e.a. (2014) aangeven, gaat het hierbij om het **signaleren van morele emotie**. Morele emoties zijn voorspellers van protest en conflictgedrag. Hoe sterk zijn deze emoties? Hoe breed worden ze gedeeld? Is de uiting ervan legitiem of zelfs normatief binnen een groep?

- Als er toch sprake is van een incident, is het van belang om ruimte te bieden om op een niet-gewelddadige wijze uiting te geven aan gevoelens van verontwaardiging en ervoor te zorgen dat betrokkenen zich voldoende veilig kunnen voelen, zodat zelfverdediging geen argument kan worden.
- Als er toch sprake is van een incident, is het van belang om gelegenheden om ongestraft geweld te plegen te verminderen en dat te doen met gevoel voor het relationele aspect, dus gedifferentieerd (niet op basis van groepskenmerken of stereotypen, maar op basis van gedrag) en zo te voorkomen dat verontwaardiging gevoed wordt.
- Het is belangrijk om, zowel in preventieve als reactieve zin, nadrukkelijk rekening te houden met de effecten van solidarisering en sociale identificatie, gezamenlijke belangen te benadrukken en groepsetikettering te vermijden. De strategische principes van ordehandhaving en crowdmanagement (Reicher e.a., 2007) zijn daarbij onverkort van belang: informatie, faciliteren, communiceren en differentiëren.

Er zijn, in Nederland en elders, vele initiatieven die op een of andere manier beogen de verbinding tussen politie en wijkbewoners te verstevigen, waarbij burgers participeren in het signaleren of reduceren van maatschappelijke spanningen. Het is een open vraag in hoeverre de verschillende initiatieven niet alleen maar veelbelovend of sympathiek zijn, maar ook daadwerkelijk effectief en duurzaam helpen om escaleerende maatschappelijke onrust te signaleren, voorkomen of beheersen. Er is behoefte aan meer inzicht en aan concrete handvatten. Hoe doe je dat in de praktijk: verbinding maken, in verbinding staan, in verbinding komen en hoe lukt het om meer zicht te krijgen op maatschappelijke spanningen en te voorkomen dat maatschappelijke onrust escaleert? Het hoofddoel van dit verkennende onderzoek is om meer kennis te verkrijgen, zowel theoretisch als praktisch, over wat er nodig is en wat werkt in de verbinding tussen politie en burgers in relatie tot maatschappelijke spanningen. Enerzijds door breed literatuuronderzoek te doen naar vormen van burgerparticipatie en de rol van veiligheidsnetwerken bij maatschappelijke spanningen. Anderzijds door middel van casuonderzoek naar de Bondgenotenmethodiek, vanuit de gedachte dat onderzoek naar deze (in elk geval op papier) landelijk geaccepteerde methodiek bij kan dragen aan een breder inzicht in

wat ervoor nodig is om duurzame en effectieve verbindingen tussen politie en burgers tot stand te brengen.

#### 1.4 Bondgenotenmethodiek

De methodiek Bondgenoten is na 2010 opgezet, eerst in stad- en politie-regio Utrecht/Midden-Nederland, in eerste instantie om escalatie van maatschappelijke onrust en later ook radicalisering te voorkomen of beheersbaar te maken.<sup>2</sup> Burgers, gemeente en politie werken hierbij nauw samen. Sleutelfiguren worden gekozen uit actieve buurtbewoners, maatschappelijk actieve ondernemers of vertegenwoordigers van diverse gemeenschappen<sup>3</sup> die zich willen inzetten voor de veiligheid van hun buurt, wijk of stad. Hierdoor willen politie en gemeente beter zicht krijgen op wat er speelt in buurten en wijken. De naam ‘Bondgenoten’ verwijst naar een wederzijdse relatie: bondgenoten geven niet alleen gevraagd, maar ook ongevraagd advies en houden de politie scherp. De samenwerking met bondgenoten beoogt niet alleen het zicht op de problemen die in de wijk spelen te vergroten, maar ook als spiegel te fungeren waarin een basisteam kan zien wat het effect is van zijn handelen.

Gedocumenteerde voorbeelden van het functioneren van de Bondgenotenmethodiek voor zowel de politie als de gemeente en andere belangstellenden zijn moeilijk te vinden. Wie bijvoorbeeld zoekt op de term ‘bondgenoten’ komt op het internet of in de sociale media slechts enkele voorbeelden tegen. Vaak gaat het om algemene abstracte beschrijvingen waarin de methodiek wordt uitgelegd.<sup>4</sup> Bij de introductie van een nieuwe methodiek zoals Bondgenoten kunnen goede voorbeelden of goede werkwijzen juist helpen om het implementatieproces op gang te brengen. Zeker nu de methodiek tot het vaste handelingsrepertoire van de basisteams moet gaan behoren, zoals is gesteld in het beleidsdocument *Politie voor iedereen*.

- 2 We richten ons in dit onderzoek enkel op de rol van Bondgenoten in relatie tot maatschappelijke spanningen, niet met betrekking tot radicalisering.
- 3 We zijn ons ervan bewust dat wat een ‘gemeenschap’ is en wie zich daarmee identificeert geen vanzelfsprekend en statisch gegeven is. Voor het gemak hanteren we deze term wel.
- 4 Bijvoorbeeld [www.kis.nl/artikel/bondgenoten-een-relatie-opbouwen-tijdens-het-eten](http://www.kis.nl/artikel/bondgenoten-een-relatie-opbouwen-tijdens-het-eten), [www.politie.nl/nieuws/2019/september/27/06-bondgenoten-en-politie-veiligheid-is-van-ons-allemaal.html](http://www.politie.nl/nieuws/2019/september/27/06-bondgenoten-en-politie-veiligheid-is-van-ons-allemaal.html).

In de eenheid Midden-Nederland, waar de netwerken al langer bestaan, is het mogelijk te onderzoeken op welke wijze de bondgenoten zijn geselecteerd en hoe bondgenotenbijeenvakomsten verlopen. Ook is het mogelijk zicht te krijgen hoe de bondgenoten in tijden van spanningen worden ingezet. Dergelijke voorbeelden kunnen laten zien of de methodiek aan de verwachtingen voldoet.

Met betrekking tot de introductie/implementatie van de methodiek Bondgenoten buiten de eenheid Midden-Nederland was gebleken dat, ook bij teams die aangaven open te staan voor de methodiek, de implementatie op tal van hindernissen stuitte. Dit maakte ons nieuwsgierig naar de aard van de belemmeringen, en wat deze belemmeringen ons kunnen leren over de implementatie van een dergelijke methodiek en over het leggen en onderhouden van verbindingen tussen politie en burgers. Het implementatieproces is ook een leerproces en in dat opzicht is het interessant om na te gaan in hoeverre de invoering en toepassing van de methodiek Bondgenoten past bij de zes kernelementen voor duurzame leerprocessen in de politieke praktijk, zoals geïdentificeerd door Adang e.a. (2022). Het gaat daarbij om het volgende:

- gedragen visie/doel;
- teamleren dat geïntegreerd, individueel leren overstijgt;
- deskundigheid (kunnen, willen en vinden);
- ondersteunende (leer)middelen en informatie;
- randvoorwaarden;
- leiderschap.

## 1.5 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is: Wat zijn goede werkwijzen in de verbinding tussen politie en burgers om meer zicht te krijgen op maatschappelijke spanningen en te voorkomen dat maatschappelijke onrust escaleert?

We beantwoorden deze hoofdvraag aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- Welke vormen van **burgerparticipatie** in relatie tot het voorkomen van escalatie van maatschappelijke onrust in wijken en buurten zijn er te onderscheiden? Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 3.

- Wat zijn kenmerken en randvoorwaarden voor **effectieve en duurzame netwerksamenwerking**? Deze vraag wordt eveneens in hoofdstuk 3 beantwoord.
- Welke **veiligheidsnetwerken** (waar burgers aan deelnemen) zijn er in Nederlandse wijken en buurten actief? Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 4.
- Wat houdt de **methodiek Bondgenoten** in, hoe verhoudt de methodiek zich tot andere vormen van burgerparticipatie en veiligheidsnetwerken, en hoe werkt de methodiek in de praktijk? Deze vragen worden beantwoord in hoofdstuk 5.
- Hoe werkt het bondgenotennetwerk in een concrete casus? Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 6 aan de hand van de gebeurtenissen na de tramaanslag in Utrecht.
- Hoe verloopt de **implementatie van de Bondgenotenmethodiek** buiten de eenheid Midden-Nederland? Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 7.
- In hoeverre wordt bij de implementatie van de methodiek invulling gegeven aan de **kernelementen van lerende organisaties**? Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 8. In dat hoofdstuk maken we de balans op en trekken we conclusies over de bijdrage van de Bondgenotenmethodiek aan de verbinding tussen politie en burgers en het voorkomen van maatschappelijke spanningen. We sluiten het hoofdstuk af met enkele aanbevelingen voor de verdere implementatie van de methodiek.

In een epiloog (hoofdstuk 9) gaan we ten slotte in op wat het onderzoek naar de Bondgenotenmethodiek voor kennis oplevert met betrekking tot de hoofdvraag over wat er nodig is en wat werkt in de verbinding tussen politie en burgers in relatie tot maatschappelijke spanningen.



## 2

### Opzet van het onderzoek, materiaal en methoden

Om de eerste twee onderzoeksvragen met betrekking tot **burgerparticipatie** en **veiligheidsnetwerken** te kunnen beantwoorden is literatuuronderzoek gedaan. Daarbij is onder meer gekeken naar de beginselen van burgerparticipatie op het terrein van de veiligheidszorg en de samenstelling en werking van verschillende veiligheidsnetwerken. De laatste staan in dit onderzoek centraal. Hierbij is gebruikgemaakt van verscheidene evaluatieonderzoeken naar algemene en specifieke vormen van burgerparticipatie, zoals bijvoorbeeld Buurt Bestuurt, de Amsterdamse netwerken Divers Vakmanschap en buurtwachten. De aandacht ging hier in het bijzonder uit naar de inzet van burgers bij de aanpak van problemen in de buurt en bij het voorkomen van spanningen. De inzet van burgers bij de opsporing is in dit onderzoek van minder belang.

Om het perspectief te vergroten is ook gekeken naar soortgelijke initiatieven van burgerparticipatie in het buitenland, waaronder Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. Ook hier heeft de aandacht zich hoofdzakelijk gericht op veiligheidsnetwerken. Daarbij is vooral gekeken hoe veiligheidsnetwerken kunnen worden ingezet om spanningen te voorkomen.

Wat betreft de (Amsterdamse) netwerken Divers Vakmanschap is voornamelijk geen evaluatie beschikbaar. Om te kunnen zien hoe deze netwerken verschillen van de methodiek Bondgenoten zijn interviews afgenomen met vier voorzitters van de verschillende Amsterdamse netwerken en met een voorzitter van een Haags netwerk. Daarbij is gebruikgemaakt van een semigestructureerde vragenlijst. Daarnaast zijn in de eenheid Amsterdam twee dialoogsessies met respectievelijk de Surinaamse en de Filipijnse gemeenschap bijgewoond.

Het veldonderzoek valt in twee delen uiteen. Ten eerste is gekeken naar bestaande **Bondgenotennetwerken**. Het tweede deel van dit onderzoek richt zich op de **implementatie** van nieuwe Bondgenotennetwerken.

De methodiek Bondgenoten is tot nu toe nog niet geëvalueerd. Ter beantwoording van de vragen hoe de methodiek Bondgenoten werkt en hoe deze in de praktijk in Midden-Nederland invulling krijgt, is gebruikgemaakt van het *Handboek Bondgenoten*, dat is samengesteld door de toenmalige regiopolitie Midden-Nederland. Dit handboek bevat de basisregels van de methodiek. Om een beeld te krijgen van de verdere ontwikkeling van de Bondgenotenmethodiek is ook gesproken met de landelijk coördinator van Bondgenoten. Daarnaast zijn drie bondgenotennetwerken geobserveerd en zijn aanvullend vijftien interviews afgenomen.

Dit deel van het onderzoek is grotendeels uitgevoerd door studenten van de Hogeschool Utrecht en de Universiteit Groningen.<sup>1</sup> Zij hebben vanuit een verschillend perspectief gekeken naar de theoretische basis van samenwerkingsverbanden en de bijdrage van de methodiek Bondgenoten aan deze theorieën. Voor beide onderzoeken zijn vijftien respondenten geïnterviewd.

Er zijn drie bijeenkomsten van bondgenotennetwerken geobserveerd, te weten het stedelijk bondgenotennetwerk in Utrecht, het stedelijk bondgenotennetwerk in Amersfoort en het jongerenbondgenotennetwerk in Utrecht Kanaleneiland. De laatste observatie is verricht door een onderzoeker van de Politieacademie. Vooraf is gesproken met de bondgenoten uit de verschillende politiebasteams. In de observaties zelf is gekeken naar de pluriformiteit van het netwerk, de ruimte voor dialoog en de betrokkenheid. Gekeken is ook welke onderwerpen er in de bijeenkomst ter tafel kwamen en hoe deze ter sprake werden gebracht. Aanvullend hebben interviews plaatsgevonden met de leden van de netwerken. Daarin zijn ook zaken als vertrouwen, algemene doelstellingen en wederkerigheid ter sprake gekomen.

Aanvullend is één casus onder de loep genomen: de samenwerking met de bondgenoten na de tramaanslag op 18 maart 2019 in Utrecht. Daartoe zijn vier interviews afgenomen. Bij het reconstrueren van de casus Tramaanslag is gebruikgemaakt van diverse kranten, van sociale media<sup>2</sup> en van het onderzoek naar het verloop van de aanslag (COT, 2019)

1 Blokhuis, 2017; Wielema, 2019.

2 [www.duic.nl/algemeen/tijdlijn-van-de-klopjacht-op-de-verdachte/](http://www.duic.nl/algemeen/tijdlijn-van-de-klopjacht-op-de-verdachte/); Gemeente Utrecht, z.j.; RTV Utrecht (2020), [www.rtvutrecht.nl/nieuws/2027387/van-zanen-een-jaar-na-de-tramaanslag-de-stad-heeft-iets-van-zn-onschuld-verloren.html](http://www.rtvutrecht.nl/nieuws/2027387/van-zanen-een-jaar-na-de-tramaanslag-de-stad-heeft-iets-van-zn-onschuld-verloren.html).



Wat betreft de implementatie van de methodiek Bondgenoten zijn vanaf 2018 meerdere acties gevolgd. Er is begonnen met drie basisteams, die op dat moment alle drie aan het begin stonden van het implementatieproces. Zoals dit onderzoek laat zien, werd er aanvankelijk weinig vooruitgang geboekt in deze teams, wat ons heeft doen besluiten om het onderzoek uit te breiden met een vierde basisteam waar al een begin was gemaakt met een bondgenotennetwerk en met een tweetal districten waar men nog een begin moest maken met de implementatie. Ten slotte is er gekeken naar een eenheid waar de implementatie eenheidsbreed wordt uitgevoerd. Dat er naar verschillende organisatieniveaus is gekeken, heeft te maken met de wijze waarop het implementatieproces is georganiseerd en wordt uitgevoerd. In de eerste gevallen gebeurde dit per individueel basisteam. In de onderzochte eenheid werd het centraal voor alle districten en basisteams van die eenheid gecoördineerd.

De beide districten zijn onderzocht door twee student-onderzoekers van de opleiding Politiekundige bachelor van de Politieacademie.<sup>3</sup> In beide districten werd de methodiek Bondgenoten op dat moment in de basisteams geïntroduceerd. De student-onderzoekers hebben dit gevolgd en aanvullend vijftien gesprekken gevoerd met de sectorhoofden, teamchefs en coördinatoren van het programma *Kracht van het verschil*, die tot 2021 belast waren met de implementatie van de methodiek Bondgenoten. Ook in dit geval ging het om semigestructureerde interviews.

De onderzoekers hebben vier introductiebijeenkomsten bij de basisteams bezocht. In die bijeenkomsten worden de leden van de basisteams bekendgemaakt met de werking van de methodiek Bondgenoten. In een van de basisteams is ook een presentatie aan de gemeente bijgewoond. Tijdens die bijeenkomst zijn de burgemeester, de hoofdamtenaar Openbare orde en veiligheid en de teamleiding geïnformeerd over de methodiek Bondgenoten.

De eerste auteur heeft naast het onderzoek in de basisteams deelgenomen aan de periodieke bijeenkomsten van de coördinatoren Handhaven netwerken uit de verschillende eenheden, waarin de voortgang van de implementatie van Bondgenoten besproken werd. Er zijn vier van deze bijeenkomsten bijgewoond. In die bijeenkomsten heeft hij de voorlopige bevindingen uit het onderzoek gedeeld met de aanwezigen. Dit is gebeurd omdat men in elke eenheid tegen dezelfde problemen aanliep en een eerste analyse de coördinatoren mogelijk kon helpen om vastgelopen implementatieprocessen vlot te trekken. Het is dus een bewuste keuze geweest om de bevindingen tussentijds te delen.

3 Van der Heijden & Witvoet, 2019.

Het doel daarvan was om mensen mee te laten denken over de oorzaken van de belemmeringen en over mogelijke oplossingen. Dit is ook gebeurd. De bijeenkomsten hebben zowel bij de onderzoeker als bij de coördinatoren nieuwe ideeën over de implementatie van Bondgenoten opgeleverd. Deze bijeenkomsten zijn waardevol geweest voor zowel het onderzoeks- als het implementatieproces.

Datzelfde geldt ook voor drie bijeenkomsten die werden georganiseerd vanuit het programma *Kracht van het verschil*. Ook deze bijeenkomsten waren bedoeld om tussentijdse bevindingen te delen. Deze bijeenkomsten werden bijgewoond door de landelijk programmamanager, de landelijk coördinator Bondgenoten en verscheidene teamchefs en operationeel specialisten van de politie die met Bondgenoten werkten of dat nog moesten gaan doen. Tijdens deze bijeenkomsten hebben ook de student-onderzoekers hun resultaten getoond. Net als in de bijeenkomsten van de coördinatoren Handhaven netwerken werd ook hier gesproken over de mogelijke oorzaken van de stoeve voortgang en werd er gezocht naar oplossingen. Van deze bijeenkomsten is steeds achteraf verslag gedaan.

De analyse van de onderzoeksgegevens heeft geleid tot de beantwoording van de laatste onderzoeksvraag: **kernelementen van lerende organisaties**. Daarbij is niet alleen gekeken naar de factoren die de implementatie van Bondgenoten hebben belemmerd, maar zijn ook de goede ervaringen meegenomen.

# 3

## Burgerparticipatie

Burgerparticipatie is een cruciaal onderdeel van de strategie *community policing*. Burgers participeren zowel op individuele als op collectieve basis, zoals bijvoorbeeld in netwerken. Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling van burgerparticipatie. Daarnaast gaat het in op de belangrijkste vormen en kenmerken van burgerparticipatie en veiligheidsnetwerken en staat het stil bij de randvoorwaarden voor een effectieve en duurzame netwerksamenwerking.

De uitkomsten zijn grotendeels gebaseerd op literatuuronderzoek, waarbij onder meer gebruik is gemaakt van verscheidene evaluatieonderzoeken naar algemene en specifieke vormen van burgerparticipatie, zoals bijvoorbeeld Buurt Bestuurt. De paragrafen over het maken van verbinding en de netwerken Divers Vakmanschap zijn gebaseerd op persoonlijke communicatie van de eerste auteur met vijf vertegenwoordigers van de Amsterdamse netwerken en met een vertegenwoordiger van het Marokkaanse netwerk in de eenheid Den Haag. Daarnaast zijn in de eenheid Amsterdam twee dialoogsessies met respectievelijk de Surinaamse en de Filipijnse gemeenschap bijgewoond.

### 3.1 Het groeiende belang van de burger bij de aanpak van veiligheidsvraagstukken

Samenwerking met burgers is een van de pijlers waarop de strategie *community policing* rust. Vanaf de jaren zeventig is de Nederlandse politie nadrukkelijk gaan inzetten op de relatie met de burger. Vóór die tijd zijn die contacten vaak oppervlakkig en beperkt. Bovendien gaat het veelal om eenzijdige contacten. Dat wil zeggen dat de politie burgers eigenlijk alleen benadert wanneer zij hen nodig heeft. Het besef dat burgers ook een actieve rol kunnen spelen bij het creëren van veiligheid

en leefbaarheid is niet altijd aanwezig. Dat besef komt pas in de jaren zestig en zeventig en hangt nauw samen met de veranderende opvattingen over burgerschap. De burger dient te worden betrokken bij het veiligheidsbeleid. Het maken van verbinding met de samenleving is een centraal element van *community policing* en van *problem oriented policing* (Bayley, 1994; Van Caem-Posch, 2012). *Community policing* is gebouwd op het beginsel van *policing by consent*. Dit beginsel, dat zijn wortels heeft in de negentiende eeuw, kenmerkt zich in de eerste plaats door het besef dat de politie bij het vervullen van haar taken en functies afhankelijk is van publieke acceptatie van haar acties, gedrag en daarmee ook van haar bestaan. Door een onpartijdig, transparant, eerlijk en deskundig optreden verdient zij respect. Het gaat hier om de legitimiteit van de politie. Om dat respect en de goedkeuring van het publiek te behouden zal de politie moeten erkennen dat zij zich bij de handhaving van de openbare orde en de rechtstaat moet verzekeren van de medewerking van het publiek. Duidelijk is dat deze kenmerken de samenwerking met het publiek centraal stellen en dat die samenwerking essentieel is voor de legitimiteit van de politie en haar positie in onze samenleving. Samenwerking heeft ook een praktische kant. De politie kan eenvoudigweg niet goed functioneren zonder de medewerking van het publiek. Bij het vervullen van haar taken heeft zij een voortdurende behoefte aan informatie. Die komt grotendeels uit de samenleving. Deze informatie is niet alleen afkomstig van de ketenpartners van de politie, maar ook van de burgers zelf.

Een voorwaarde voor burgerparticipatie is dat er sprake is van vertrouwen tussen de politie en de gemeenschap. Wanneer burgers vertrouwen hebben in de politie, zullen zij bereid zijn om met haar samen te werken. De politie moet zich dus inspannen om goede banden te onderhouden met de verschillende gemeenschappen en netwerken in een wijk (Bursik & Grasmick, 1999). Samen met bewoners en ondernemers gaat de politie op zoek naar de problemen die spelen op het terrein van veiligheid en leefbaarheid in de wijk, om deze vervolgens in kaart te brengen en samen met de wijkbewoners te werken aan een oplossing.

Het is een begrijpelijke stap, die bedoeld is om de aansluiting met een veranderende samenleving niet te verliezen. Een van die veranderingen behelst de verschuiving van een gezags- naar een onderhandelingsamenleving. De burger wordt mondiger, is beter en vaker hoger opgeleid en voelt de behoefte om mee te praten over bestuurlijke en maatschappelijke vraagstukken. De bemoeienissen met leefbaarheid en veiligheid zijn daar voorbeelden van. Al in de jaren zeventig nodigen

gemeentebesturen lokale actiegroepen of buurtcomités uit om mee te denken en mee te praten over oplossingen voor de vraagstukken die hen beroeren. Het opbouwwerk wordt als vliegwiel ingezet om de zelfredzaamheid van burgers te bevorderen. In de jaren negentig gebeurt dit onder de vlag van de sociale vernieuwing, die er mede op gericht is om de sociale cohesie en het buurtgevoel in de wijken te versterken. Dit gebeurt vooral in sociaal kwetsbare wijken, waar burgers minder snel geneigd zijn om zelf met initiatieven te komen. Mede door de toenemende betrokkenheid van burgers met hun buurt of straat neemt de aandacht voor leefbaarheid toe (Pasma, 2021). Datzelfde geldt voor veiligheidsthema's. Onder regie van de gemeente en de politie (veelal de wijkagent) worden wijkverenigingen, bedrijfsorganisaties en individuele burgers en bedrijven betrokken bij de veiligheidszorg in de directe woon-, leef- en werkomgeving (Terpstra, 2010).

Volgens Boutellier (2011) is de betrokkenheid van burgers bij het veiligheidsbeleid een logische stap. Het veiligheidsprobleem leent zich namelijk buitengewoon goed voor burgerparticipatie door de ervaren urgentie en het gemeenschappelijke referentiekader. De norm wordt over het algemeen gedeeld en het doel is voor alle partijen duidelijk. Die betrokkenheid hangt nauw samen met de veranderende opvattingen over burgerschap, waarbij men er in toenemende mate van uitgaat dat de burger betrokken dient te worden bij het maken van beleid, waaronder ook het veiligheidsbeleid. Dat is ook een belangrijke voorwaarde om zowel *community policing* als *problem oriented policing* tot een succes te maken. Samen met de bewoners gaat de politie op zoek naar de problemen die spelen op het terrein van veiligheid en leefbaarheid in de wijk. Gezamenlijk zoeken zij naar een oplossing.

Het besef dat de politie en andere veiligheidspartners onmogelijk alle criminaliteit en overlast aan kunnen pakken, kan eveneens als verklaring voor de groei van burgerparticipatie worden aangedragen. De criminoloog Garland (2001) spreekt van een responsabiliseringsstrategie die door de overheid wordt ingezet om burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties aan te spreken op hun verantwoordelijkheid bij het voorkomen en beheersen van criminaliteit en overlast. Vanuit het besef dat de overheid niet als enige verantwoordelijkheid draagt voor de aanpak van criminaliteit en overlast, wordt aangestuurd op een actieve rol van burgers bij het veilig maken van de wijk of buurt. De strategie van de overheid is niet langer gericht op controleren en sturen, maar op het overtuigen en op één lijn brengen en organiseren van andere actoren, zodat zij een rol kunnen spelen in de veiligheidszorg. Burgers dienen ervan te worden overtuigd dat zij evengoed een verantwoordelijkheid hebben. De (informele) sociale controle die van burgers uitgaat, kan heel goed worden benut om criminaliteit en de

gelegenheid tot het plegen daarvan te reduceren. De responsabiliseringsstrategie is van invloed op de ontwikkeling van het integraal veiligheidsbeleid, dat met name aan het begin van de 21ste eeuw een hoge vlucht neemt. Hieruit ontstaan lokale veiligheidsnetwerken, die naast vaste partners als de politie, de gemeente en het Openbaar Ministerie bestaan uit verschillende andere ketenpartners, zoals woningcorporaties, scholen en welzijnsorganisaties, en uit burgers.

De groei van burgerparticipatie past ook in een tijdsbeeld. Zij is volgens de socioloog Hurenkamp (2020) toe te schrijven aan bezuinigingen op de uitgaven in het veiligheidsdomein. Dat is onder meer de vrucht van het neoliberalisme dat in de jaren tachtig van de vorige eeuw een aanvang nam. Dit beleid kenmerkt zich onder andere door een terugtrekkende overheid en ruimte voor de vrije markt. Taken die voorheen bij de overheid berustten, worden afgestoten en gepri vatiseerd. Dat maakt volgens Hurenkamp burgerparticipatie tot een bestuurstechniek om burgers 'gratis' te laten werken voor de overheid. Burgerparticipatie past derhalve ook goed in het model van de participatiesamenleving dat vanaf 2013 gestalte krijgt. In die samenleving wordt van iedereen die dat kan gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. Bovendien stelt Hurenkamp vast dat de participatiesamenleving zeker niet nieuw is. Burgers dragen al decennialang hun maatschappelijke steentje bij. Het is veel meer een gegeven dan een streven.

### 3.2 Burgerparticipatie in veiligheidsnetwerken

Politie, ketenpartners en burgers werken samen in netwerken. Onder een netwerk wordt een min of meer stabiel patroon van sociale relaties tussen verschillende autonome actoren verstaan die voor het verwezenlijken van hun doelen in enige mate afhankelijk zijn van elkaar. De deelnemers streven in de regel naar een gezamenlijk doel. Netwerken zijn vanaf de jaren negentig steeds belangrijker geworden. Er wordt dan ook wel gesproken van een netwerksamenleving. Ook veiligheidsnetwerken hebben hier een plaats in gekregen.

De samenstelling en de doelstellingen van deze veiligheidsnetwerken kunnen variëren. Terpstra (2010) maakt onderscheid tussen vier netwerkmodellen. De scheidslijnen tussen deze netwerken zijn niet altijd scherp te trekken. De netwerken zijn vaak gebaseerd op combinaties van elementen uit verschillende modellen. Grofweg ziet hij twee dimensies die beide bepaald worden door de vragen: wie zijn er betrokken en wat is de overheersende oriëntatie van het netwerk? Aan

de hand hiervan kan er worden gesproken van preventieve en reactieve netwerken. Vervolgens is er een onderscheid tussen netwerken waar burgers aan deelnemen en institutionele netwerken die voornamelijk uit professionals bestaan. Gezien de aard van de methodiek Bondgenoten richt de aandacht zich hier hoofdzakelijk op de netwerken waaraan burgers deelnemen.

Typen van netwerken (Terpstra, 2010)

	Netwerken waaraan ook burgers deelnemen	Institutionele netwerken
<b>Preventief</b>	I. Preventieve, informele netwerken	I. Preventieve institutionele netwerken
<b>Reactief</b>	II. Gemengde toezichtnetwerken	II. Reactieve institutionele netwerken

De preventieve institutionele netwerken bestaan uit louter professionele partners die een rol spelen op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. Deelnemers zijn onder andere de woningcorporaties, welzijns- en brancheorganisaties. Zij trekken samen op om problemen op het gebied van zowel sociale als fysieke veiligheid aan te pakken. Dat doen zij vanuit het oogpunt van preventie en proactie. De reactieve institutionele netwerken zijn gericht op een integrale aanpak, zoals het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) en het Veiligheids-huis.

Burgers spelen een belangrijke rol in de preventieve, informele netwerken. Er bestaan nauwe relaties tussen de deelnemers, onder wie zich vaak wijkbewoners bevinden. Het creëren van een sociaal verband heeft hier een eigenstandige waarde. Dat maakt ook dat een dergelijk netwerk vooral preventief is georiënteerd. Een van de uitgangspunten is namelijk de versterking van 'sociale cohesie'. Dit kan de informele sociale controle in de buurt en de zelfredzaamheid van de bewoners bevorderen. Aangenomen wordt ook dat door een versterking van het sociale weefsel in een buurt de gevoelens van veiligheid worden versterkt. Het samenbrengen van de wijkbewoners is een doel op zich. Terpstra (2010) geeft aan dat de samenwerking hier eerder communicatief dan instrumenteel is te noemen. Het gaat hier om herstel van gemeenschapszin, empowerment en activering van burgers. Deze netwerken hebben veelal een open en informeel karakter. Er wordt niet altijd met vaste deelnemers gewerkt. Veel van deze netwerken zijn ontstaan op initiatief van een professional, een wijkmanager, opbouw- werker, een wijkagent of een stadsmarinier.

Ook de gemengde toezichtnetwerken ontstaan vaak op initiatief van professionals. De politie en de gemeente scheppen de (juridische) kaders. Professionals spelen in deze netwerken vaak een leidende rol. Ondernemers en wijkbewoners sluiten zich hierbij aan. Omdat in een dergelijk netwerk de nadruk ligt op het houden van toezicht, zijn netwerken vooral reactief georiënteerd.

Ook Helsloot e.a. (2012) maken een onderverdeling van de bestaande netwerken. Zij doen dat in een onderzoek naar de rol die de politie speelt in de netwerksamenleving. Deze verdeling komt in grote lijnen overeen met die van Terpstra. Helsloot heeft het over geïnstitutionaliseerde en niet-geïnstitutionaliseerde netwerken. Hierbij gaat het net als bij Terpstra om de aard van de organisaties die aan het netwerk deelnemen. Onder niet-geïnstitutionaliseerde netwerken verstaat Helsloot de netwerken waaraan burgers deelnemen.

De vraag waarom burgers zich aansluiten bij zo'n netwerk is veelvuldig onderzocht. Deelname wordt veelal verklaard uit persoonlijke interesse, betrokkenheid en verbondenheid, want veel netwerken richten zich op de directe woonomgeving. Identificatie met de buurt kan wijkbewoners stimuleren om te participeren. Mensen die zich prettig voelen in hun buurt, voelen zich ook meer verbonden met de buurt. Daardoor zijn zij bereid om in hun buurt te investeren. Van Stokkom en Toenders geven aan dat het veelal om een geconstrueerde identiteit gaat. Bovendien hebben de bewoners een perspectief. Zij kunnen zich een voorstelling maken van hoe de buurt eruit kan zien. Een duidelijke identificatie met de buurt geeft een scherp begrip van de buurtproblematiek. Bewoners die zich met de buurt kunnen identificeren, zijn gevoeliger voor risico's, zoals overlast, criminaliteit en dreigende wanorde. Dat draagt bij aan de bereidheid tot burgerparticipatie, en die verbondenheid met de eigen buurt zet burgers ertoe aan om in beweging te komen. Ze doen dat vanuit het idee dat zij iets kunnen betekenen voor hun buurt en zelf invloed kunnen uitoefenen op de veiligheid en leefbaarheid. Dat komt voort uit eigenbelang, maar ook uit betrokkenheid en een gevoel van saamhorigheid. Samen met andere buurtbewoners kunnen zij het verschil maken en de kwaliteit van de buurt of wijk versterken. Ook onvrede en frustratie over de toestand in de buurt zijn vaak een drijfveer om in beweging te komen (Van Stokkom & Toenders, 2010; De Boer, 2010).

Schreurs (2019) verdiept zich eveneens in de vraag waarom burgers willen deelnemen aan veiligheidsnetwerken. Als eerste noemt zij de individuele of persoonlijk gerelateerde motivatie. Criminaliteit en overlast waarvan een bewoner zelf de hinder ondervindt, kunnen deze aanzetten tot actie. Vaak is zo'n besluit gebaseerd op de eigen morele waarden van wat wel of niet maatschappelijk acceptabel is. Ook



houding speelt hier een rol. Wanneer bewoners positief staan tegenover participatie, dan zullen zij eerder geneigd zijn om in beweging te komen, bijvoorbeeld wanneer zij de buurt willen helpen. Als tweede noemt Schreurs de aan de gemeenschap gerelateerde motivatie. Wijkbewoners kunnen ook gezamenlijk in beweging komen door met elkaar het gesprek te voeren over de veiligheid en leefbaarheid in de buurt en door onderling samen te werken aan het veilig maken van de buurt. Schreurs verwijst hier naar de *Community Engagement*-theorie. Volgens die theorie zijn drie factoren bepalend voor participatie. De eerste factor betreft het gemeenschapsgevoel. Wanneer bewoners hun wijk of buurt ervaren als een hechte gemeenschap, zijn zij geneigd om zich samen met hun burens in te zetten voor die buurt. Zien zij daarentegen de buurt als een verzamelplaats van mensen die weinig betrokken zijn, dan zullen initiatieven veel minder van de grond komen. Een tweede factor betreft het gevoel dat men door zijn inzet ook werkelijk wat kan bereiken voor de wijkgemeenschap. Hoe sterker dat gevoel, hoe groter de wil om te participeren. Als derde wordt de deelname aan eerdere buurtactiviteiten genoemd. Als bewoners bijvoorbeeld eerder betrokken zijn geweest bij een straatbarbecue, informatieavonden hebben bijgewoond of deelnemen aan veiligheidsprojecten zoals bijvoorbeeld een buurtwacht, dan zullen zij zich vaak opnieuw willen inzetten voor hun buurt. Door die actieve betrokkenheid beschikken zij vaak ook over een breder, actiever netwerk.

Ten slotte is er de institutionele motivatie. Wanneer bewoners de indruk hebben dat zij een open en goede relatie hebben met instanties als de politie of de gemeente, zullen ze meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen veiligheid. Vertrouwen in de instituties is een belangrijke factor. De mate van vertrouwen in de politie hangt af van het geloof of de politie de zorgen van de buurt deelt, of zij competent optreedt en of zij de wijkbewoners met respect tegemoet treedt. Wanneer dat vertrouwen ontbreekt, zullen bewoners minder snel geneigd zijn om met de politie samen te werken. In het uiterste geval kan dit ertoe leiden dat burgers de instanties omzeilen en het recht in eigen hand nemen. Ook hier geldt dat de legitimiteit van de politie zal toenemen op momenten dat er goed met de wijkbewoners wordt samengewerkt (Schreurs, 2019).

Sociale cohesie en sociale controle zijn begrippen die in vrijwel alle onderzoeken worden genoemd. Met name sociale cohesie wordt vaak als een cruciaal element van burgerparticipatie genoemd en kan worden gezien als motief om aan een netwerk deel te nemen. Er is geen consensus over dit begrip. Van den Brink (2007) ziet bijvoorbeeld sociale cohesie als basis om burgers te betrekken bij de aanpak van criminaliteit en onveiligheid. Hij spreekt ook wel van een hecht

sociaal weefsel. Uit onderzoek blijkt dat bij geringe sociale cohesie de bereidheid om te investeren in de buurt of wijk afneemt. In buurten waar de sociale cohesie sterk is, zijn bewoners over het algemeen meer betrokken bij de buurtproblematiek en ook bereid zich voor de buurt in te zetten. Door die betrokkenheid en inzet neemt de sociale controle toe. In buurten waar de sociale cohesie minder goed is ontwikkeld, is de bereidheid om samen activiteiten te ondernemen die gericht zijn op veiligheid en leefbaarheid minder aanwezig. De mate van sociale cohesie wordt volgens Skogan (1988) mede bepaald door de samenstelling van de wijkbevolking. Hij concludeert dat in wijken met een laag-opgeleide, heterogeen samengestelde bevolking en een groot verloop burgers vaak moeilijk zijn te activeren. Ook in Nederlands onderzoek wordt deze conclusie getrokken. Leeuw en Lub (2019) onderzochten de betrokkenheid van burgers bij buurtpreventie en deden dit in twee veilige en twee minder veilige wijken. Zij spreken van hoge- en lage-statuswijken. Lage-statuswijken hebben te maken met een bovenmatige sociale en economische problematiek. In hoge-statuswijken leven die problemen veel minder. De onderzoekers wijzen op het belang van sociaal en politiek kapitaal. Onder sociaal kapitaal wordt het vermogen van een bewoner verstaan om hulpbronnen te destilleren uit zijn of haar sociale netwerken. Onder die hulpbronnen vallen tijd, geld, informatie en sociale contacten. Politiek kapitaal is het vermogen om bovenlokale hulpbronnen in te zetten voor de oplossing van lokale problemen, en de mate waarin politiek en bestuur in dit verband doelmatig kunnen worden ingeschakeld. In veilige wijken beschikken de bewoners over het algemeen over meer sociaal en politiek kapitaal dan in de minder veilige wijken. Dat komt omdat het opleidingsniveau van actieve burgers vaak hoger is. Het gaat hier dan voornamelijk om de zogeheten 'trekkers', mensen die beroepsmatig ervaring hebben met organiseren en leidinggeven. Sommige van hen zijn politiek actief en gebruiken die invloed om bijvoorbeeld financiering voor veiligheidsprojecten in de wijk te verwerven. Veiligheid is in deze wijken vaak veel meer een *public issue* en fungeert als politiek wapen om politieondersteuning te mobiliseren. Het valt Leeuw en Lub op dat dit juist de wijken zijn die als relatief veilig gelden. In de minder veilige wijken is het sociaal en politiek kapitaal gemiddeld kleiner. Veiligheid is hier minder een *public issue*, maar veel meer een optelsom van privéproblemen. De lijntjes naar de lokale politiek zijn dunner en minder direct. Ondanks dat de nood hier vaak hoger is omdat er meer criminaliteit en overlast is, wordt de weg naar de beleidsmakers minder snel gevonden.

Sociale cohesie is een voorwaarde voor een sterke sociale controle in de buurt of wijk. De Amerikaanse socioloog Hunter introduceert in 1985 de *levels of control*. Hij onderscheidt drie verschillende lagen

van sociale controle. Als eerste noemt hij het private niveau. Daaronder verstaat hij familiebanden en vriendschappen onder de bewoners. Als tweede noemt hij het parochiale niveau, waaronder hij verenigingen, vrijwilligersorganisaties, scholen en kerken rekent. Het derde niveau bestaat uit instanties van buiten de wijk, zoals gemeente en politie. Het systeem zou goed functioneren wanneer alle drie de lagen met elkaar communiceren (Hunter, 1985).

De Amerikaanse criminoloog Carr (2005) komt echter tot de conclusie dat de drie niveaus niet altijd goed samenwerken. Dat blijkt uit zijn onderzoek in Beltway, een wijk in Chicago. Met name de private en parochiale niveaus gaan niet goed samen. Deze worden vervangen door gedragingen waarin parochiale en publieke controles samengaan. In plaats van toezicht te houden en direct fysiek in te grijpen bij geschillen, wat voorheen op het private en parochiale niveau gebeurde, ziet Carr dat de bewoners vooral grijpen naar in hun ogen veilige maatregelen die worden gefaciliteerd door actoren vanuit het publieke niveau, zoals de gemeente en de politie. In Beltway zijn bewoners vaak terughoudend om zaken zelf aan te pakken of te melden bij de politie. Een reden daarvoor is dat bewoners meer werken en daardoor minder vaak thuis zijn. Ook bespeurt Carr angst voor repercussies. Hierdoor neemt in het algemeen de wil om zich in te zetten voor de leefbaarheid en veiligheid van de wijk af. Mensen zijn minder betrokken bij de wijk. Bovendien gaat het om buurten waar bewoners over het algemeen over weinig sociaal kapitaal beschikken en daardoor de weg naar de juiste instanties vaak niet goed weten te vinden. Zij willen de overlast en criminaliteit in de buurt wel aanpakken, maar zijn bang voor repercussies vanwege hun persoonlijke betrokkenheid. Carr bepleit dan ook dat politie en gemeente zich vooral moeten richten op het parochiale niveau. Daar valt wat betreft burgerparticipatie de meeste winst te behalen. Bewonersinitiatieven winnen aan kracht en duurzaamheid wanneer zij coalities vormen met de formele lokale instituties. Waar de onderlinge banden tussen bewoners zwak zijn, kan de weerbaarheid tegen criminaliteit en overlast worden versterkt als bewoners toegang hebben tot het lokale bestuur, politici of andere professionele veiligheidspartners. Carr noemt dit het *new parochialism*, waarin samenwerkingsverbanden ontstaan tussen bewoners en parochiale en publieke partners. Bewoners, parochiale en publieke partners moeten elkaar ondersteunen en versterken. In zijn onderzoek toont Carr aan hoe in Chicago *community policing* bijdraagt aan een versterking van de sociale controle. Hij spreekt van 'loose connections and a little help from new friends'. Dergelijke initiatieven van buitenaf stimuleren de weerbaarheid en zelfredzaamheid van de bewoners.

Ook in de Nederlandse situatie zijn voorbeelden te vinden van het *new parochialism*. Vanaf het einde van de jaren negentig ontstonden in diverse steden de zogeheten buurtvaderprojecten, waarbij vaders van veelal Nederlands-Marokkaanse afkomst in de wijk surveilleerden om overlast van jeugd tegen te gaan (De Gruijter & Pels, 2005). In Den Haag werken de buurtpreventieteams op een overeenkomstige basis. In Rotterdam is het netwerk Onwijze Moeders hier een voorbeeld van.

De door Leeuw en Lub (2019) onderzochte buurtpreventieteams laten ook zien hoe belangrijk de steun van het publieke niveau is. Door de steun van de gemeente en de politie zijn duurzame burgerprojecten ontstaan. In lage-statuswijken is een doorlopende ondersteuning vanuit de gemeente, de politie of andere instanties veel meer nodig dan in hoge-statuswijken. Dat heeft onder meer te maken met het organiserend vermogen en de bevolkingssamenstelling. Dit laatste pleit dus ook voor een directe ondersteuning vanuit het parochiale en publieke niveau.

### 3.3 Vormen van burgerparticipatie

Burgerparticipatie kent inmiddels een verscheidenheid aan verschijnings- en werkvormen. Waar de burger in de jaren zeventig nog vooral wordt gezien als de oren en de ogen van de politie, heeft hij zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een volwaardige veiligheidspartner, die meedenkt en meebeslist over het veiligheidsbeleid in zijn buurt. Dat is goed te zien aan de door Arnstein (1996/2011) aan het einde van de jaren zestig ontworpen participatieladder. De ladder bestaat uit vijf treden: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en (mee)beslissen.

Van de Land, Van Stokkom en Boutellier (2014) hebben een categorisering gemaakt van de wijze waarop burgers een bijdrage aan de veiligheid in hun wijk of buurt leveren. Deze indeling laat goed zien hoe veelvormig burgerparticipatie is. De vorm die burgerparticipatie aanneemt, hangt af van de situatie of de vraag. Er worden zeven verschillende vormen of functies onderscheiden in het veiligheidsdomein:

- Toezicht: in gezamenlijkheid oefenen burgers informele sociale controle uit in de (semi-)openbare ruimte, meestal is dit hun eigen buurt. Met behulp van technologie informeren zij elkaar over ongewenste situaties om zo criminele of overlast veroorzakende personen te ontmoedigen. Voorbeelden hiervan zijn niet alleen de buurtvaders en buurtwachten, maar ook de inzet van WhatsAppgroepen. En de inzet van rolmodellen die het goede voorbeeld geven.

- Opsporing: burgers geven informatie ten behoeve van de opsporing van verdachte personen en situaties om criminaliteit en overlast actief tegen te gaan. Vaak gebeurt dit naar aanleiding van vragen van de politie. Voorbeelden hiervan zijn een televisieprogramma als *Opsporing Verzocht*, de sms-alert, de inzet van burgerrechercheurs, specifieke opsporingsgerichte WhatsAppgroepen en AMBER Alert. Politie en justitie voeren normaliter de regie, maar die verhouding naar de burger staat zo nu en dan onder druk. Bij een aantal recente vermissingszaken lijken vooral burgers die rol over te nemen. De zoekactie naar Anne Faber (2017) is hier een voorbeeld van (Lam & Kop, 2020). Dat burgers uit eigen beweging in actie komen kan ook risico's met zich brengen. Bijvoorbeeld wanneer burgers zonder medeweten van de politie zelf op onderzoek uitgaan. De negatieve ervaringen met zogeheten pedojagers zijn daar een voorbeeld van.
- Zorg voor de openbare ruimte: burgers dragen bij aan het verbeteren en verfraaien van de openbare ruimte om zodoende crimineel of overlastgevend gedrag te bestrijden en te dempen. Deze aanpak is een uitvloeisel van de *broken windows*-theorie. Voorbeelden zijn de Rotterdamse Opzoomer-projecten, waarbij burgers gezamenlijk de wijk schoonmaken en opknappen.
- Conflictbemiddeling: het doel hiervan is om bewoners vaardigheden te leren om zelf onderlinge conflicten op te lossen waardoor de woonoverlast in buurten kan worden teruggedrongen. Een voorbeeld is buurtbemiddeling.
- Contactbevordering: het bevorderen van de contacten tussen de bewoners onderling of tussen de bewoners en de politie om zo het onderlinge vertrouwen te vergroten. Ook hier geldt een buurtactiviteit als Opzoomeren als voorbeeld. Burgers pakken gezamenlijk hun straat of buurt aan en dit brengt burgers bij elkaar. Het is goed voor het sociale weefsel van een buurt of wijk. Ook de invoering van gedragscodes in de vorm van stadsregels kan tot contactbevordering worden gerekend. Deze stadsregels kwamen op in het kader van het normen-en-waardendebat dat kort na de eeuwwisseling opkwam.
- Informatiebemiddeling: informatie verzamelen en toegankelijk maken en zo burgers en instanties van meer of betere informatie voorzien. Voorbeelden hiervan zijn Facebookpagina's als Onze Buurt Veilig en WhatsAppgroepen.
- Beleidsbeïnvloeding: vergroten van de zeggenschap van burgers bij de totstandkoming van beleid, gepaard aan coproductie in de uitvoering van beleid en zo beleid beïnvloeden zoals gebeurt in netwerken als Buurt Bestuurt, de Veiligheidspanels en Veilige Buurten Teams.

Ook dit overzicht toont de ontwikkeling die burgerparticipatie heeft doorgemaakt, van ogen en oren naar beleidsbeïnvloeding. De verschillende vormen laten ook het belang zien van een ondersteunende overheid. Buurtprojecten die zijn bedoeld om het sociale weefsel te versterken, zoals het Rotterdamse Opzoomeren, worden door de gemeente Rotterdam geïnitieerd. Datzelfde doet zij bij een project als Buurt Bestuurt. Ook de door Leeuw en Lub onderzochte buurtpreventieprojecten krijgen ondersteuning van de gemeente en de politie. In Gouda neemt een wijkagent samen met een opbouwwerker van de gemeente het voortouw bij het opzetten van een buurthuis. In een buurtbijeenkomst worden bewoners aangezet om een plan te maken. De wijkagent en de opbouwwerker zullen dit dan ondersteunen.

Wat opvalt bij deze vormen van burgerparticipatie is dat zij veelal gericht zijn op het signaleren van criminaliteit, op het werken aan sociale cohesie en daardoor ook op een versterking van de sociale controle en de leefbaarheid van de woonomgeving. Functies als het herkennen van maatschappelijke onvrede of onrust of tekenen van radicalisering worden in dit kader veel minder genoemd. Ze vinden wel plaats. Bijvoorbeeld door middel van het raadplegen van buurtvaders, moskeebestuurders en actieve wijkbewoners.

Als gevolg van de vluchtelingen crisis van 2015, de protesten tegen de komst van asielzoekerscentra en de golf van uitreizigers naar Islamitische Staat introduceert de Expertise-unit Sociale Stabiliteit van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018) een *Handreiking lokaal netwerk van sleutelfiguren*. De aanpak van groeiende polarisatie en opkomende radicalisering is het uitgangspunt voor deze handreiking. Het oprichten van lokale netwerken wordt gezien als een van de manieren om beide op lokaal niveau te bestrijden, als onderdeel van een breder gemeentelijk preventief beleid en een persoonsgerichte aanpak. Zulke netwerken bestaan uit sleutelfiguren. Het zijn niet alleen professionals maar ook bewoners die als sleutelfiguur worden gezien, wat wil zeggen dat zij sociaal betrokken zijn en toegang hebben tot brede en verschillende informele en formele netwerken. Bovendien hebben zij vanuit hun rol binnen een gemeenschap de mogelijkheid om signalen zoals veranderend gedrag bij radicalisering sneller op te pakken. Een dergelijk netwerk werkt vooral vanuit het sociale domein. De regie ligt bij de gemeente. De politie is wel betrokken als veiligheidspartner, maar speelt geen hoofdrol.

De functies en rollen die een dergelijk netwerk kan spelen, zijn de volgende (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018):

- Signaleren, delen en bespreken van zorgen over polarisatie en radicalisering. Eventueel gaan sleutelfiguren zelf actief op zoek naar

signalen. Na internationale, landelijke of lokale ingrijpende gebeurtenissen peilen ze binnen de eigen achterban wat er leeft.

- Voorkomen van polarisatie en radicalisering. Sleutelpersonen kunnen een rol spelen bij het vergroten van bewustwording binnen de gemeenschap die zij vertegenwoordigen. Ook kunnen zij werken aan de weerbaarheid van die gemeenschap. Dat kan bijvoorbeeld door middel van het organiseren van discussiebijeenkomsten of debatten met jongeren en/of ouders over radicalisering. Of het opzetten van activiteiten die zich specifiek richten op verbinding, sociale cohesie, solidariteit en dialoog. Ook opvoedingsondersteuning aan ouders wordt als mogelijkheid gezien. Ouders leren polarisatie en radicalisering dan beter herkennen en kunnen dit bespreken met hun kinderen.
- Intervenieren bij (dreigende) polarisatie en radicalisering. Hierbij wordt gedacht aan de-escalatie van maatschappelijke spanningen binnen de ‘achterban’ van de sleutelfiguren. Ook kunnen jongeren die (dreigen te) radicaliseren worden aangesproken. Het netwerk kan praktische, emotionele en sociale ondersteuning en begeleiding bieden. Ook kunnen sleutelfiguren bemiddelen bij polarisatie tussen of binnen bevolkingsgroepen.
- Meedenken bij de beeldvorming omtrent de aanpak van polarisatie en radicalisering binnen de gemeente. Sleutelfiguren binnen het lokale netwerk kunnen feedback geven op het gemeentelijk beleid.

Er zijn raakvlakken met de hiervoor beschreven vormen van burgerparticipatie. Bijvoorbeeld op het terrein van de beleidsbeïnvloeding. In de *Handreiking lokaal netwerk van sleutelfiguren* gaat uit van een buitengewoon actieve rol van de deelnemers of sleutelfiguren. Die rollen zijn signalerend, informerend, adviserend en interveniërend. Er wordt in zo’n lokaal netwerk een beroep gedaan op de kennis van de deelnemers. Zij signaleren niet alleen bepaalde gedragingen, maar reiken ook verklaringen aan voor dit gedrag en denken actief mee over mogelijke oplossingen. Dat geldt niet alleen voor de professionele partners, maar ook voor de burgers die in het netwerk participeren. Hierna gaan we nader in op kenmerken van effectieve netwerken.

### 3.4 Kenmerken van en voorwaarden voor effectieve netwerken

Het werken in netwerken is niet altijd eenvoudig. Deelnemers aan een netwerk hebben niet alleen uiteenlopende belangen en bevoegdheden,

maar verschillen ook in kennis, middelen en financiën. Het gaat immers niet alleen om de samenwerking tussen burgers, maar ook die tussen burgers en professionals. Hoe een netwerk functioneert, is in verscheidene onderzoeken beschreven. We noemen hier een aantal relevante kenmerken die van invloed zijn op het functioneren van een netwerk zoals deze uit onderzoek naar voren komen:

- Pluriformiteit: de deelnemers verschillen van elkaar. Elke deelnemer brengt andere informatie, kennis en ervaringen met zich. Pluriformiteit nodigt ook uit tot uitwisseling van kennis en middelen, waardoor de deelnemers elkaar juist kunnen versterken. Deze pluriformiteit kan soms belemmerend werken op de samenwerking. Maar zij biedt vooral voordelen wanneer de verschillen worden onderkend en ten goede worden gebruikt. Door de verschillen uit te wisselen binnen het netwerk kunnen de deelnemers elkaar juist versterken. Zij bouwen gezamenlijke kennis op die hen helpt om de vraagstukken waarmee zij worden geconfronteerd beter te begrijpen. Het kan een aanzet zijn tot het vinden van creatieve oplossingen. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) voegt daaraan toe dat leden van een netwerk representatief moeten zijn voor (het desbetreffende deel van) de bevolking (ROB, 2014).
- Interdependentie: de actoren zijn onderling van elkaar afhankelijk. Door die onderlinge afhankelijkheid ontstaat reciprociteit ofwel wederkerigheid. Samenwerken betekent immers geven en nemen. De deelnemers delen de kennis om hun doel te verwezenlijken. Reciprociteit ontstaat wanneer mensen het gevoel krijgen iets terug te moeten doen als zij iets krijgen aangeboden. Mensen zijn meer geneigd om een ander te helpen als zij van die andere partij iets terug kunnen verwachten. Wanneer één partner domineert of alleen neemt en niets teruggeeft, kan de samenwerking worden beschadigd. Dan heeft zo'n deelnemer geen toegevoegde waarde en zal hij uiteindelijk uit het netwerk vallen. Wanneer een van de partners vanwege zijn bevoegdheden beperkt is in de uitwisseling van kennis of middelen, dan moet dit vooraf duidelijk worden gemaakt (Helsloot e.a., 2012).
- Dynamiek: netwerken zijn niet statisch, maar veranderen omdat oude deelnemers vertrekken en nieuwe deelnemers toetreden. Nieuwe deelnemers kunnen er niet alleen andere opvattingen op na houden, maar ook hun positie in de samenleving kan verschillen. Een veranderde opvatting van een van de netwerkpartners kan van invloed zijn op het functioneren van het hele netwerk. Een netwerk kan hierdoor zelfs geheel uit elkaar vallen (Helsloot e.a., 2012).
- Mate van openheid: een netwerk kan een gesloten karakter krijgen wanneer deelnemers zich niet of nauwelijks laten sturen door



anderen buiten het netwerk. Dat kan gebeuren wanneer een deelnemer vooral het eigen belang nastreeft of wanneer de mensen buiten het netwerk het idee hebben geen belang te hebben bij het netwerk (Blokhuys, 2017).

Om tot een goed functionerend netwerk te komen zal er aan verschillende voorwaarden moeten worden voldaan:

- Vertrouwen: de leden van een samenwerkingsverband of netwerk moeten op elkaar kunnen vertrouwen. Zij kunnen elkaar aanspreken op precare onderwerpen en zijn in staat om hun kwetsbaarheden te delen, zonder dat deze tegen hen worden gebruikt. Daarmee hebben zij een gezamenlijk vertrouwen in het netwerk. Een goed vertrouwen is essentieel voor een kritische blik op de samenwerking. Het stelt de leden in staat om verder te kijken dan hun eigen belangen. Vertrouwen zorgt ook voor wederzijds begrip. Het wordt makkelijker om informatie en middelen uit te wisselen en helpt de leden om hulp te vragen aan de andere leden van het netwerk. In het algemeen zorgt vertrouwen voor stabiliteit (Lencioni, 2009; Dal Molin & Masella, 2015).
- Ruimte voor dialoog: er moet ruimte zijn voor dialoog, debat of conflict. Dat kan vaak alleen als er een zekere mate van vertrouwen bestaat en de deelnemers zich veilig voelen. Als dit ontbreekt, dan verhindert dat een constructief debat. Dit kan ertoe leiden dat de leden kritieke onderwerpen uit de weg gaan. Deze blijven onbesproken. Door dialoog, debat of conflict nemen de leden van het netwerk kennis van elkaars opvattingen of ideeën. Dialoog en conflict worden vaak eveneens gezien als voorwaarden voor de beste besluiten.
- Betrokkenheid: naarmate een burger zich meer betrokken voelt bij het thema zal de inzet toenemen. Van Caem-Posch (2012) geeft aan dat je de burger moet betrekken bij het bedenken van oplossingen voor de problemen in een wijk. Dit heeft een positief effect op de betrokkenheid van de burgers in een netwerk. Dit versterkt het gevoel dat zij een tastbare bijdrage leveren aan de oplossingen van een probleem. Het behalen van resultaten en het delen van successen zullen de betrokkenheid verder vergroten en bestendigen.
- Wederkerigheid of reciprociteit: de relatie tussen de deelnemers moet zo veel mogelijk gelijkwaardig zijn. Elke deelnemer heeft een even grote inbreng. Dat moet ook worden nagestreefd wanneer de partners uit verschillende niveaus afkomstig zijn, bijvoorbeeld in een netwerk bestaande uit het parochiale en het publieke niveau.
- Consensus over doelen, gezamenlijke actie en motivatie: voor ieder netwerk geldt dat er een doel moet zijn dat door alle deelnemende partners wordt herkend en gedeeld. Om een netwerk goed te

kunnen laten functioneren dient dus een algemeen doel te worden geformuleerd, bijvoorbeeld het streven naar een veilige en leefbare wijk. Bij aanvang van een participatie-initiatief moet duidelijk bepaald worden welke prioritaire doelstellingen men op het oog heeft. Leden hebben allen dezelfde stip op de horizon. Het versterkt niet alleen de motivatie om zich in te zetten voor het netwerk, maar vergroot ook het draagvlak voor het beleid, waardoor mensen eerder geneigd zijn om te participeren (Loyens & Van der Walle, 2006). Binnen deze brede doelstelling kunnen vervolgens weer specifieke of concrete doelstellingen worden geformuleerd. Het bereiken van consensus over de doelstellingen is belangrijk. Datzelfde geldt voor de aanpak waarmee de doelstellingen kunnen worden bereikt. Consensus ondersteunt het bereiken van de gewenste resultaten, die de actoren niet afzonderlijk kunnen bereiken. Bovendien heeft het een positief effect op de motivatie van de leden (Dal Molin & Masella, 2015).

- Inbedding: hier gaat het om de relaties tussen de actoren. Bij inbedding kan onderscheid worden gemaakt tussen relationele en structurele inbedding. Relationele inbedding gaat over de relatie tussen de leden van het netwerk. Zij houden rekening met elkaars doelen en belangen. Structurele inbedding betreft de mate waarin leden van verschillende organisaties met elkaar verbonden zijn. Dit laatste komt vooral voor in netwerken waaraan ook professionele ketenpartners deelnemen. Volgens Dal Molin en Masella (2015) kunnen zowel de onderlinge relaties tussen de leden als de algemene structuur van een netwerk de doelen en de aanpak beïnvloeden.
- Beslissingsbevoegdheid: dit principe is vooral van toepassing in de formele netwerken, maar heeft ook een positief effect in de veiligheidsnetwerken waar burgers aan deelnemen. Daar gaat het vooral om het uitoefenen van invloed. De tijd en energie die een lid in het netwerk steekt, doet hij of zij veelal op vrijwillige basis. Dan is het goed om te zien dat die inspanningen ook wat opleveren. Bovendien fungeren de leden vaak als vertegenwoordigers van een gemeenschap in de wijk. Dan is het goed om resultaten te behalen, die vervolgens worden getoond aan hun achterban.

Er is vaak een onderlinge samenhang tussen de verschillende randvoorwaarden. Zo zullen het geven van ruimte voor dialoog, wederkerigheid in de relaties en ook het serieus nemen van elke deelnemer en het laten meebeslissen zorgen voor vertrouwen en commitment. De randvoorwaarden versterken elkaar. Zij vormen een basis voor een vruchtbare en duurzame samenwerking tussen professionele veiligheidspartners, bewoners en ondernemers. Een leider of leiderschap

kan de actoren samenbrengen en hen ertoe bewegen om daadwerkelijk samen te werken. De sturing van een netwerk wordt complexer naarmate het aantal leden toeneemt. Dat komt door het toenemende aantal coördinatielijnen en -activiteiten. Meer diversiteit in een netwerk zorgt voor een verscheidenheid aan ideeën, interesses, doelstellingen en verwachtingen. Dit alles maakt de sturing van zo'n netwerk soms wel complex. Het is van belang dat er een zekere beslissingsbevoegdheid is. Er zijn inmiddels veiligheidsnetwerken die aan meerdere van de randvoorwaarden voldoen. In het volgende hoofdstuk beschrijven wij er een paar uit de Nederlandse praktijk.

### 3.5 Tot slot

Het maken van verbinding met de samenleving is een centraal element van *community policing* en *problem oriented policing*. Samen met bewoners en ondernemers gaat de politie op zoek naar de problemen die spelen op het terrein van veiligheid en leefbaarheid in de wijk, om deze vervolgens in kaart te brengen en samen met de wijkbewoners te werken aan een oplossing. Vertrouwen en legitimiteit zijn sleutelwoorden.

In de netwerksamenleving hebben ook veiligheidsnetwerken een plaats gekregen. De samenstelling en de doelstellingen van deze veiligheidsnetwerken kunnen variëren, van preventie tot reactief, van formeel en institutioneel tot informeel. Burgerparticipatie kent inmiddels een verscheidenheid aan verschijnings- en werkvormen, van toezicht ('ogen en oren') tot beleidsbeïnvloeding. De vorm die burgerparticipatie aanneemt hangt af van de situatie en de vraag. Het werken in netwerken is niet altijd eenvoudig: er is sprake van pluriformiteit, interdependentie, dynamiek en soms gebrek aan openheid. In goed functionerende netwerken is sprake van vertrouwen en wederkerige betrokkenheid, is er ruimte voor dialoog. Consensus over doelen, gezamenlijke actie en motivatie zijn essentieel voor effectieve en duurzame netwerksamenwerking, net als inbedding van de actoren in hun gemeenschap c.q. organisatie.



# 4

## Veiligheidsnetwerken in de praktijk

De Nederlandse politie neemt al geruime tijd deel aan veiligheidsnetwerken. Daarbij gaat het om zowel institutionele netwerken als netwerken waar ook burgers aan deelnemen. We richten ons in het navolgende op georganiseerde veiligheidsnetwerken waar burgers in participeren. Hoewel deze netwerken allemaal gericht zijn op het versterken van de veiligheid en leefbaarheid van de buurt, hebben zij toch uiteenlopende functies. Wij onderscheiden netwerken die vooral gericht zijn op het oplossen van problemen in de wijk, netwerken die de weerbaarheid van de bewoners moeten versterken en netwerken die gericht zijn op het voorkomen van spanningen. Daarnaast kijken wij kort naar enkele buitenlandse voorbeelden van de netwerkaanpak.

Dit hoofdstuk is primair gebaseerd op literatuuronderzoek, waarbij onder meer gebruik is gemaakt van evaluatierapportages. De beschrijving van het Goudse veiligheidsnetwerk en de Amsterdamse netwerken is tot stand gekomen op basis van interviews en observaties.

### 4.1 Buurt Bestuurt

In Rotterdam neemt de politie het voortouw om meer structuur aan te brengen in veiligheidsnetwerken. Een wijkagent en een teamchef zetten in 2009 het project Buurt Bestuurt op. Het project ontstaat omdat beiden de indruk hebben dat de afstand tot de burger steeds groter wordt. Zij vormen comités die bestaan uit tien tot vijftien wijkbewoners. De comités hebben betrekking op de buurt, een relatief klein gebied van zo'n 600 à maximaal 2000 bewoners. De politie, onder wie de wijkagent, stadstoezicht en de gebiedsnetwerker van de gemeente maken eveneens deel uit van het comité. De gemeente is veelal de kartrekker. De politie sluit aan, vaak in de functie van de wijkagent.

Het comité komt om de vier tot twaalf weken bij elkaar, inventariseert welke problemen er op het gebied van veiligheid en leefbaarheid in de buurt spelen en benoemt dan drie prioriteiten. Die worden vervolgens aangepakt. Politie en gemeente proberen de bewoners nadrukkelijk te betrekken bij die aanpak. De resultaten worden weer teruggekoppeld aan het Buurt Bestuur-comité. Als de resultaten zijn behaald, worden gezamenlijk nieuwe prioriteiten benoemd. De gedachte hierachter is dat burgers in hun buurt de problemen het beste kennen. Wanneer het veld van professionals deze burgers serieus betreft bij de voorbereiding en de aanpak van de benoemde problemen, zal niet alleen de veiligheid verbeteren, maar ook het veiligheidsgevoel. Bovendien zal het vertrouwen in de overheid en de ketenpartners toenemen, en in het geval van de overheid zal dat de legitimiteit versterken. Het project is bedoeld om de veiligheidsgevoelens onder de bewoners te versterken en het vertrouwen tussen de bewoners onderling en tussen de bewoners en de professionals te versterken.

Buurt Bestuur kan de samenwerking tussen politie, stadstoezicht en burgers verbeteren. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om duidelijk te maken wat wel en wat niet kan met betrekking tot veiligheid en leefbaarheid. Burgers hebben niet altijd een goed begrip van wat de overheid kan doen. Buurt Bestuur slaat aan bij zowel de wijkbewoners als de lokale organisaties, de politiek en het bestuur. Enquêtes onder buurtbewoners laten zien dat het vertrouwen in de politie is toegenomen als gevolg van de invoering van Buurt Bestuur (Schuilenburg, 2016).

Buurt Bestuur wordt in 2013 uitgebreid geëvalueerd. De onderzoekers stellen vast dat slechts een kleine, vaak voor de buurt niet representatieve groep buurtbewoners actief is betrokken bij het comité. Dat neemt niet weg dat zij wel voor de buurt herkenbare problemen naar voren brengen. Zij voelen zich veiliger. Deze bewoners hebben het gevoel zinvol bezig te zijn en hebben door de samenwerking met de professionals ook meer vertrouwen in die laatste groep gekregen. Teleurstellend is dat breder in de buurt de verandering van het veiligheidsgevoel weinig wordt ervaren. Bovendien weet een deel van de bewoners ook niet te vertellen dat Buurt Bestuur bestaat, noch wat het kan betekenen. Van de kant van de professionals wordt geconstateerd dat zij anders naar de problemen en naar de wijkbewoners kijken door hun deelname aan Buurt Bestuur.

De onderzoekers benoemen ook een aantal succes- en faalfactoren. Zo moet een gevoel van urgentie bestaan bij de deelnemende buurtbewoners ten aanzien van de genoemde problemen. Zij moeten het idee hebben dat zij daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen en dus als serieuze partners worden beschouwd. Belangrijk is ook dat de inzet

van alle betrokkenen en de kwaliteit van de relatie niet mogen worden onderschat (Eysink Smeets e.a., 2013; Kooyman, 2018). Schuilenburg, die voor zijn onderzoek twee jaar lang deel uitmaakte van een Buurt Bestuursgroep in Rotterdam-Noord, plaatst ook kanttekeningen bij de methodiek. Zo concludeert hij juist dat de verwachtingen van de deelnemende buurtbewoners niet altijd overeenkomen met de praktijk. Dat heeft in zijn ogen te maken met een 'al te blijmoedige opvatting van het zelf organiserend vermogen van de burger'. De participerende burger wordt vooral gezien als een weldenkend en vaak hoogopgeleid persoon die tijd en zin heeft om mee te denken over het veiligheidsvraagstuk. Dat blijkt in de dagelijkse werkelijkheid anders uit te pakken. Over en weer levert dit teleurstellingen op. Deelnemers raken gefrustreerd omdat zij niet kunnen bereiken wat zij willen. De professionals zijn weer teleurgesteld in de competenties van de burgers. Om de juiste keuzes te maken is vertrouwen nodig tussen burgers en professionals (Schuilenburg, 2016). Vertrouwen speelt ook een rol in Buurt Bestuurt in de Rotterdamse wijk Spangen, waar verscheidene buurtbewoners zich terugtrekken uit Buurt Bestuurt vanwege de vele personeelswisselingen bij de politie en het opbouwwerk. Dit doet afbreuk aan de vertrouwensrelatie (Kooyman, 2018). Momenteel zijn er meer dan vijftig Buurt Bestuurt-comités in Rotterdam actief.<sup>1</sup> Ook andere gemeenten werken met Buurt Bestuurt.

## 4.2 Netwerken ten behoeve van weerbaarheid

Er bestaan meerdere lokale netwerken die gericht zijn op het weerbaar maken van wijkbewoners tegen criminaliteit en overlast in de wijk. Veel van die netwerken zijn spontaan ontstaan omdat de wijkbewoners zich zorgen maken over hun wijk of buurt of ronduit ontevreden zijn over het veiligheidsbeleid en door middel van zo'n netwerk een signaal willen afgeven aan de gemeente en de politie in de hoop dat hun problemen serieus worden genomen. Zij hebben niet altijd een vaste structuur, er zijn geen leiders of bestuurders en ook geen vaste overlegmomenten of een agenda. Toch kan worden gesproken over een netwerk, omdat de mensen een gemeenschappelijk belang hebben en elkaar regelmatig fysiek of via sociale media ontmoeten. In de terminologie van Carr (2005) heeft men hier te maken met parochiale netwerken. Het is voor de politie geen grote stap om hierbij aan te sluiten en de kennis van de leden van zo'n netwerk te benutten. Zij stimuleert

1 [www.rotterdam.nl/wonen-leven/buurt-bestuurt/](http://www.rotterdam.nl/wonen-leven/buurt-bestuurt/), geraadpleegd op 31 januari 2022.

niet alleen de betrokkenheid, maar faciliteert ook deelname aan het netwerk. Een voorbeeld hiervan is het netwerk Onwijze Moeders. Dit ontstaat in 2014 in de Rotterdamse wijk Delfshaven uit onvrede over het politieoptreden tegen jongeren in de wijk. Het gaat hier om moeders die zich elke ochtend bij het wegbrengen van hun kinderen bij het schoolplein verzamelen. Wanneer een wijkagent steeds hetzelfde groepje ziet staan, gaat hij het gesprek met hen aan. Hij organiseert vervolgens twee bijeenkomsten met de moeders waaruit blijkt dat zij, zo'n zeventig in getal, zich ernstig zorgen maken over de veiligheid in de wijk en vooral over ondermijning. Zij zijn bang dat hun kinderen vallen voor de verleiding van het snelle geld dat met criminele klussen valt te verdienen. Deze bijeenkomsten vormen de basis van een structureel netwerk dat de naam 'Onwijze Moeders' draagt. Het netwerk wordt nu gebruikt om jonge moeders bekend te maken met de risico's van de straatcultuur en om de verbinding aan te gaan. Onwijze Moeders komt gewoonlijk bijeen op de basisschool, aan het begin van de schooldag. Daar worden de moeders door de wijkagent opgevangen. De school organiseert de bijeenkomst, al gebeurt dit inmiddels ook op andere locaties. De moeders dragen zelf onderwerpen voor de bijeenkomst aan. Zo zijn in Delfshaven onderwerpen als wapenbezit, loverboys en oplichting via internet besproken. Er worden deskundigen uitgenodigd om de moeders voor te lichten en raad te geven. Ook de burgemeester is al een keer langs geweest. Inmiddels zijn op initiatief van de politie ook in andere wijken netwerken Onwijze Moeders actief (Fakirmohammed, 2020; Politie Eenheid Rotterdam, 2018).

### 4.3 Netwerken Divers Vakmanschap

Een tweede voorbeeld van netwerken zijn de Amsterdamse politienetwerken, ook wel de netwerken Divers Vakmanschap genoemd. Daarvan zijn er in de loop der tijd meerdere ontstaan. De eerste netwerken ontstaan aan het einde van de jaren tachtig. Zij kenmerken zich dan vooral door het streven om politiemensen die tot de doelgroep behoren samen te brengen. Zo ontstaan een lhbt-, een Surinaams, een Turks en een Marokkaans netwerk. Inmiddels is het aantal netwerken uitgebreid. Er is een Moluks-Indisch netwerk en een Joods netwerk. Ook zijn er netwerken voor ouderen en christenen. Het Surinaamse netwerk kreeg al snel aanloop van Antilliaanse collega's en heeft zich in 2010 verbreed tot het Caribische netwerk. Inmiddels richt dit netwerk zich ook op de Afrikaanse gemeenschap in Amsterdam.



De netwerken Divers Vakmanschap rusten op drie pijlers: het versterken van vakmanschap, het maken van verbinding en het bieden van een veilige haven voor gelijkgestemden. Wat betreft het laatste doel zijn de netwerken ontstaan uit een behoefte van politiemensen om samen te komen. Dat maakte dat een netwerk aanvankelijk sterk intern gericht was. Zo hield het voormalige Surinaamse netwerk zich veel bezig met thema's zoals de omgang met collega's of met zaken die direct aan het werk waren gerelateerd, zoals beoordelingen en de bestrijding van stereotypering op de werkvloer. Wanneer een agent zich over dergelijke zaken bij het netwerk beklaagde, ging het bestuur van het netwerk met de desbetreffende teamchefs in gesprek. Niet alleen bracht het de klacht over, ook wilde het bestuur het verhaal van de andere kant horen. Daarbij nam het netwerk altijd een onafhankelijke positie in. Er werd dus altijd hoor en wederhoor toegepast. Kwam men onvolkomenheden tegen, dan verwees het netwerk de agent door naar bijvoorbeeld de vakbond of wees het de agent op andere mogelijkheden om tot een oplossing te geraken. Afkomst is geen voorwaarde voor deelname. Aan het Marokkaanse netwerk nemen dus niet alleen politiemensen met een Marokkaanse afkomst deel. De netwerken staan open voor eenieder die affiniteit met de thematiek of de cultuur heeft. Elke agent kan lid worden van de netwerken (respondenten Amsterdamse netwerken; Wilde, 2008).

De externe gerichtheid komt naar voren in de versterking van vakmanschap en het maken van verbinding. Wat betreft de versterking van het vakmanschap zijn de netwerken een plaats waar kennis samenkomt. Dat komt vooral omdat de leden van het netwerk zelf uit de diverse migrantengemeenschappen afkomstig zijn. Het Caribische netwerk bundelt de kennis van de Surinaamse, Antilliaanse en Afrikaanse gemeenschap. Hier wordt rijkelijk gebruik van gemaakt. Dat is niet altijd zo geweest. Een respondent van het Caribische netwerk vertelt hoe men vroeger vooral deskundigheid van buiten haalde. Dat was voor Rob Winsak reden om het netwerk op te richten. Volgens deze toenmalige buurtregisseur liet de politieleiding heel veel kennis en kansen van politiemensen met een Surinaamse achtergrond onbenut. Onder die kansen verstond hij de verdere ontwikkeling van deze politiemensen en hun expertise waar het ging om de Surinaamse gemeenschap. Een voorbeeld is de wintcultuur. Liever vroeg de leiding externe deskundigen om raad. Onder die deskundigen zaten nog wel eens mensen die zich als expert voordeden, maar dit niet waren. Terwijl er ook in het korps genoeg politiemensen werkten die deze kennis bezaten. De tijden zijn veranderd. Doen zich nu kwesties voor die om uitleg over de gemeenschap of de cultuur vragen, dan wordt vrijwel meteen het netwerk ingeschakeld. Er zijn collega's die vanwege hun

achtergrond weten hoe iets precies zit. Dat geldt net zo goed voor de andere netwerken. Iedereen in Amsterdam weet de netwerken te vinden. Collega's kloppen aan bij bestuursleden of bij wijkagenten uit het netwerk of van daarbuiten. Die laatsten brengen de kwestie dan weer over naar het netwerk met de vraag of dat er wel of niet op kan inspelen. De kwesties betreffen onder meer de Hindoestaanse, de Javaanse, de Chinese en de Afrikaanse gemeenschap. De thema's lopen uiteen. Het gaat om Zwarte Piet, jeugdproblematiek, eenoudergezinnen en vroege zwangerschappen. Het netwerk levert de informatie aan en verwijst in veel gevallen naar instanties die kunnen helpen om het probleem op te lossen, zoals de gemeente, de hulpverlening, het onderwijs enzovoort.

Een respondent van het Marokkaanse netwerk geeft aan hoe zijn netwerk vaak wordt ingeschakeld om de diverse stromingen binnen de Marokkaanse gemeenschap te duiden. Die gemeenschap wordt vaak onterecht als een geheel gezien. De leden van het netwerk kennen de schakeringen binnen de Marokkaanse gemeenschap en daarmee ook de gevoeligheden. Zij benutten hun kennis om de verschillen te duiden en dragen oplossingen aan voor soms alledaagse problemen. Datzelfde speelt bij het Turkse netwerk. Een respondent geeft aan hoe de coup in Turkije van 2016 duidelijk maakt hoe verdeeld de Turkse gemeenschap ook in Nederland is. Aanhangers van president Erdogan staan sinds die tijd lijnrecht tegenover de aanhang van Gülen. Daarnaast zijn er de Koerden, een bevolkingsgroep die eveneens in verschillende stromingen uiteenvalt. Alle groepen uit de Turkse samenleving zijn hier vertegenwoordigd. Toch hebben veel politicocollega's nog het beeld van één Turkse gemeenschap. Wanneer een wijkagent daags na de coup 'de Turkse gemeenschap' bijeen wil roepen, vraagt het netwerk hem wie hij dan wel uitnodigt. Zijn goedbedoelde initiatief zou op zo'n moment heel goed averechts kunnen werken, omdat de gemoederen tussen de verschillende stromingen hoog zijn opgelopen. Met behulp van het Turkse netwerk wordt dan een bijeenkomst georganiseerd. Kennis is ook van belang bij het Moluks-Indische netwerk. De leden zijn goed op de hoogte van de sentimenten en de gevoeligheden binnen de Molukse gemeenschap. Wanneer in 2019 een schouwburgdirecteur dreigt haar zaal niet langer beschikbaar te willen stellen voor de jaarlijkse viering van het uitroepen van de onafhankelijke Republiek Maluku Selatan (RMS), leidt dat tot een enorme commotie binnen de Molukse gemeenschap. De viering vindt al negen jaar lang in en rond dit theater plaats. Zij kan in 2019 niet doorgaan omdat de RMS de beveiliging niet tijdig op orde zou hebben. De teleurstelling zet zich al snel om in boosheid. Sommigen leggen de weigering uit als een directe provocatie aan het adres van de Molukse gemeenschap, die in hun ogen steeds als tweederangsburgers wordt beschouwd. Het Moluks-Indische netwerk is van

begin af aan nauw bij deze kwestie betrokken. Het houdt alle berichten op sociale media scherp in de gaten en deelt deze binnen het netwerk. Leden van het netwerk volgen in heel Nederland het sentiment binnen de verschillende Molukse gemeenschappen. Daarnaast neemt het netwerk een adviserende rol op zich. Het heeft contact met bestuurders, maar ook met prominente leden uit de Molukse gemeenschap. Uiteindelijk wordt de RMS in een kort geding in het gelijk gesteld.

De kennis waarover de verschillende netwerken beschikken, wordt niet alleen ingezet om spanningen te voorkomen. Ook de opsporing maakt hier gebruik van. In zaken die culturele duiding behoeven, kloppen opsporingsambtenaren aan bij hun collega's van de netwerken.

De genoemde voorbeelden laten zien dat de netwerken voortdurend in verbinding zijn met de diverse gemeenschappen waaruit zij zijn voortgekomen. Dit is de derde pijler van de netwerken. Vanuit de netwerken lopen korte lijnen naar sleutelfiguren uit de verschillende gemeenschappen. Die zijn het resultaat van langdurige investeringen die hebben geleid tot het ontstaan van duurzame relaties. Bovendien gaat het veelal om relaties die door individuele politiemensen zijn opgebouwd, en nu zijn samengebracht in het netwerk. Zoals de respondent van het Caribische netwerk aangeeft, werkt het naar twee kanten. De leden van de netwerken zoeken contact met de desbetreffende gemeenschappen, en andersom weten de leden ook het netwerk te vinden wanneer zij problemen hebben die door andere politiemensen niet worden begrepen.

Het Marokkaanse netwerk bestaat in 2019 uit zo'n 175 personen. Ongeveer vijftig politiemensen vormen de harde kern. Al die agenten, onder wie veel wijkagenten, beschikken over een netwerk van sleutelpersonen in hun werkgebied. Daar wordt volgens een respondent volop gebruik van gemaakt:

Als wij dan een bepaald netwerk niet hebben, dan hebben we altijd wel een Marokkaanse collega die die contacten wel heeft en dan doe je even een belletje of via de groepsapp en haal je toch de informatie binnen. Dat maakt het Marokkaanse netwerk een krachtig netwerk.

Dat dit werkt is al meerdere malen aangetoond. Als in 2019 in Christchurch een terrorist een aanslag pleegt op een moskee, veroorzaakt dit wereldwijd veel onrust in de islamitische gemeenschap. De voorzitter van het Marokkaanse netwerk wordt kort na de aanslag geïnformeerd en schakelt meteen het netwerk in. Binnen een half uur is er contact met verschillende netwerkleden die de vraag krijgen of de beelden uit Nieuw-Zeeland effect kunnen hebben op de situatie in Nederland. Anderhalf uur later blijkt dat enkele sleutelfiguren ook al een speciale

‘werkgroep’ hebben georganiseerd, waarvoor zij de politie vragen om hieraan deel te nemen ‘om samen te kijken wat men kan doen om spanningen voor te zijn’. De groep komt ’s avonds al bijeen om te bespreken of er mogelijkheden zijn voor het organiseren van een grote manifestatie. ‘Dat de politie daarin wordt meegenomen is eigenlijk wel ongekend voor de Nederlandse politie’, aldus de respondent. Want de praktijk is juist dat een groep met plannen om te demonstreren eerst aanklopt bij de gemeente en dat daarna pas de politie in beeld komt. ‘Nu wordt je als politie vanaf het begin meegenomen. De initiatiefnemers organiseerden een groepsapp, dus kon ik alles meelesen’, aldus de respondent. Zo weet de politie hoeveel mensen er ongeveer zullen komen, wie er spreken en wat hun boodschap zal zijn.

Het voorbeeld toont niet alleen een sterke urgentie om zo snel mogelijk te willen reageren op een aanslag die aan het andere eind van de wereld heeft plaatsgevonden, maar ook hoe de politie verbonden is met de islamitische gemeenschap. Zij wordt meteen geïnformeerd en meegenomen in de reactie die men op dat moment organiseert. Dit stelt de politie in staat om haar adviserende rol optimaal te kunnen spelen. De respondent geeft aan dat dergelijke verbindingen niet van de ene op de andere dag tot stand komen. Zij zijn het resultaat van soms jarenlange contacten met sleutelfiguren uit de islamitische gemeenschap. Een belangrijke gebeurtenis in die contacten is de iftar, die jaarlijks door het Marokkaanse netwerk wordt georganiseerd. Het is voor de politie niet alleen een gelegenheid om de contacten aan te halen, maar ook om haar waardering voor de sleutelfiguren uit te spreken. Zo wordt bij elke iftar een aantal sleutelfiguren in het zonnetje gezet. De iftar wordt door honderden mensen bezocht.

Voorbeelden van verbinding zijn ook te vinden bij het Caribische netwerk. Bij de zwartepietendiscussie komt het netwerk prominent in beeld. Leden kennen de mensen van actiegroepen als Kick Out Zwarte Piet en Control Alt Delete en hebben daar contact mee. Dat contact wordt de laatste jaren ook actief gezocht vanuit het netwerk. Vóór de intocht van Sinterklaas wordt met deze organisaties en bewegingen afgestemd wat wel en niet mogelijk is. Bovendien spelen de leden van het netwerk vaak een rol bij de begeleiding van de intocht. Dat doen de andere netwerken ook bij demonstraties. Vooral het Turkse netwerk heeft door de staatsgreep in Turkije en de effecten daarvan op de Turkse gemeenschappen in Nederland hier veel tijd in gestoken. Dit bewijst volgens een respondent ook de meerwaarde van de netwerken:

Ik ben ervan overtuigd: we hebben rellen gehad in Utrecht en in Den Haag. In Amsterdam hebben we na Slotervaart nooit meer hele heftige rellen gemaakt. Dat heeft er deels mee te maken gehad dat we

daarna heel sterk zijn gaan investeren in de samenleving. Voornamelijk met de groepen waar we nog geen verbinding mee hadden. Zoals de Marokkaanse en de Turkse gemeenschap. Ik durf te zeggen dat we in die gemeenschappen maar ook in de Koerdische en de Antilliaanse en Surinaamse gemeenschap een goede verbinding hebben, dat wanneer het dreigt te escaleren we heel snel kunnen schakelen en spanningen kunnen temperen. Natuurlijk, die flitsmomenten heb je altijd. Maar zulke heftige incidenten als in andere korpsen die hebben wij in Amsterdam niet gehad. En deels heeft dat hier mee te maken.

De netwerken zoeken een duurzame verbinding met vaste contactpersonen of sleutelpersonen in de desbetreffende gemeenschappen. Met hen komt men regelmatig samen. Dat zorgt ook voor onderling vertrouwen. Er worden speciale bijeenkomsten georganiseerd. Soms vallen deze samen met bijzondere gelegenheden, zoals de iftar in de islamitische gemeenschap en Ketikoti in de Surinaamse gemeenschap. Daarnaast organiseren de netwerken bijeenkomsten om de verschillende gemeenschappen in Amsterdam te bereiken en bekend te maken met het politiewerk. Er zijn onder andere bijeenkomsten georganiseerd voor de Ghanese en Nigeriaanse gemeenschappen in Amsterdam-Zuidoost en voor de Filipijnse gemeenschap. Het doel van dergelijke bijeenkomsten is het creëren van een dialoog. Zij stellen de politie in de gelegenheid om haar eigen positie en rol in de Nederlandse samenleving uit te leggen. Het blijkt dat mensen uit deze gemeenschappen vaak moeite hebben om de politie te vinden en deze soms ook mijden. Dat komt mede door slechte ervaringen met de politie in het land van afkomst.

De Amsterdamse netwerken hebben navolging gekregen. In diverse eenheden zijn soortgelijke netwerken ontstaan. Deze netwerkmethodiek is inmiddels uitgerold over andere delen van het land. In verschillende politie-eenheden bestaan Marokkaanse, Caribische, Turkse en lhbt-netwerken. Zij werken volgens dezelfde beginselen als de Amsterdamse netwerken. Zij onderhouden contacten met de gemeenschappen die zij vertegenwoordigen, treden op bij demonstraties en geven intern en extern advies bij culturele vraagstukken. De netwerken raken steeds meer ingebed in de politieorganisatie en maken sinds 2021 deel uit van het programma *Politie voor iedereen*, onder de naam netwerk Divers Vakmanschap.

#### 4.4 Netwerken ter voorkoming van spanningen

Naast de hiervoor genoemde netwerken zijn er lokale en regionale netwerken die zich in het bijzonder richten op het voorkomen van maatschappelijke spanningen. Dergelijke netwerken zijn ontstaan na 2005 naar aanleiding van de onrust die teweeg wordt gebracht door de moord op Theo van Gogh en de vertoning van de omstreden film *Fitna*. Ook de rellen in de Franse banlieues zijn reden om dergelijke netwerken op te zetten. Een belangrijke motor in de ontwikkeling van dergelijke netwerken is het Sociaal Calamiteitenplan dat in 2009 is ontwikkeld door Forum, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling. Het Sociaal Calamiteitenplan is bedoeld om te komen tot een effectieve aanpak van sociale calamiteiten in samenwerking met ketenpartners en wel op zo'n wijze dat verdere escalatie wordt voorkomen en de aanpak bijdraagt aan de-escalatie en herstel van sociale cohesie. De nadruk ligt op een effectieve vroegsignalering en gevolgbestrijding van maatschappelijke onrust (Forum, Gemeente Weert & Capgemini, 2009). De doelgroep bestaat uit iedereen die betrokken is bij maatschappelijke onrust, maar in de praktijk blijken de netwerken hoofdzakelijk te zijn samengesteld uit professionals. Zij hebben wel contact met bewoners of sleutelpersonen, maar dezen maken meestal geen deel uit van het netwerk.

Er zijn uitzonderingen van netwerken waarbij sleutelpersonen wel een prominente rol spelen en waarbij ook gezocht wordt naar mensen die vanuit hun maatschappelijke rol kennis hebben van de stad en de gemeenschappen die daar wonen. Gouda is daar een voorbeeld van. Daar wordt na de moord van Theo van Gogh in 2004 een Veiligheidsplatform opgericht. De gemeente heeft een grote islamitische gemeenschap, die hoofdzakelijk afkomstig is uit Marokko. Het idee is om 'voelsprietten in de stad te organiseren'. Het Veiligheidsplatform bestaat onder meer uit vertegenwoordigers van moskeeën, enkele ondernemers, een prominente vrijwilligster, schooldirecteuren, en vertegenwoordigers uit de Turkse en de Somalische gemeenschap en van de Raad van Kerken. Daarnaast nemen de burgemeester, het hoofd Handhaving van de gemeente, de teamchef van de politie, de coördinerend wijkagent en een tweetal beleidsmedewerkers van de politie deel aan het platform. Het Veiligheidsplatform komt drie keer per jaar bijeen. In die bijeenkomsten, die 's avonds op het politiebureau plaatsvinden, presenteert de politie de politiecijsers en geeft zij aan waar volgens haar de problemen liggen. Daarnaast vinden er meerdere ad-hocbijeenkomsten plaats wanneer daar aanleiding voor is. De uitspraak van Wilders over minder Marokkanen is daar een voorbeeld van. Dan wordt het Veiligheidsplatform bijeen geroepen en wordt aan de leden de vraag voorgelegd wat het effect van zo'n uitspraak kan zijn. De thema's die de

politie inbrengt, zijn onder meer etnisch profileren en radicalisering. Gezamenlijk wordt gezocht naar oplossingen. Het Veiligheidsplatform dient als adviesraad en klankbord. Tegelijk zorgt het voor een versteviging van de contacten tussen de deelnemende partijen en de politie en de gemeente.

Rond 2015 trekt de politie zich terug als organisator. Een nieuwe teamleiding van de politie vindt dat het Veiligheidsplatform veel meer bij de gemeente thuishoort. Die moet de regie nemen. Het Veiligheidsplatform dooft snel uit. Er worden nog twee bijeenkomsten belegd. Ditmaal op het gemeentehuis. Deze bijeenkomsten worden nauwelijks bezocht, waarna het Veiligheidsplatform stilzwijgend wordt opgeheven. De coördinerend wijkagent concludeert: 'de politie is vaak belangrijker dan zij zelf vaak denkt'. De deelnemers vinden het namelijk heel interessant om met de politie aan tafel te zitten. Zij oefent een ongekende aantrekkingskracht uit op alle genodigden, die tijd vrij maken om aan het netwerk deel te nemen en mee willen denken over specifieke lokale veiligheidsvraagstukken. Vanaf het moment dat de politie de organisatie uit handen geeft, neemt de belangstelling om deel te nemen af (respondent politie eenheid Den Haag).

In Limburg-Noord wordt na 2010 gewerkt aan het opzetten van een permanent netwerk. Het is een idee van de Staf Grootchalig Bijzonder Optreden (SGBO) Terrorisme. De situatie in Frankrijk, dat sinds 2005 wordt geteisterd door aanhoudende en soms ernstige ongeregelde heden in de banlieues, draagt bij aan het idee dat verbinding met de samenleving en in het bijzonder met een aantal kwetsbare Limburgse wijken dient te worden verbeterd. Er wordt namelijk geconstateerd dat de politie en de gemeenten de burgers eigenlijk alleen activeren bij incidenten. Het zou beter zijn om permanente aanspreekpunten in de samenleving te hebben, bij voorkeur bestaande uit mensen die een specifieke achterban vertegenwoordigen. Zo'n netwerk zorgt voor een versteviging van de banden met de samenleving en versterkt ook de informatiepositie. De volgende stap is de zoektocht naar mensen die goed zicht hebben op de situatie in het gebied, zoals schooldirecteuren en moskeebestuurders. In elk basisteam wordt een vast aanspreekpunt georganiseerd. Vervolgens ontwikkelt de politieregio een netwerkkaart. Hierop staan alle sleutelfiguren genoteerd, is aangegeven wat hun maatschappelijk rol is en voor welke vraagstukken zij eventueel kunnen worden geraadpleegd (respondent voormalig Limburg-Noord).

#### 4.5 Psycops/Anders Kijken/Key Leader Engagement

Bij de politie Amsterdam is tussen 2012 en 2014 een project opgezet dat tot betere verbinding met de inwoners van de hoofdstad moet leiden en moet bijdragen aan een genuanceerdere kijk van de politie op burgers. Gebruikmakend van ervaringen van Nederlandse militairen bij vredesmissies in Afghanistan leerden wijkagenten contact te leggen met ‘moeilijk bereikbare’ doelgroepen. Er kwam kritiek op zowel de naam van het project (Psycops) als de betrokkenheid van militairen en de methode zelf, die een vorm van etnisch profileren zou zijn.<sup>2</sup> De methode is vervolgens voortgezet onder een andere naam (Anders Kijken)<sup>3</sup> en zonder betrokkenheid van militairen.

De methode staat in de internationale literatuur bekend als Key Leader Engagement (KLE), een werkwijze die militairen hanteren tijdens vredesmissies. KLE wordt vanuit militair oogpunt gezien als onderdeel van de *counterinsurgency*. Te denken valt daarbij aan conflicten waarbij de tegenpartij guerrillatactieken gebruikt. In zo'n conflict wordt gestreden om invloed, om ‘winning the hearts and minds’ en de steun van de bevolking (Mulder, 2014). KLE is een instrument om gemeenschappen te beïnvloeden via formele of informele leiders of sleutelpersonen. Zoals de Zweedse onderzoeksters Lindoff en Granåsen (2011) aangeven, kijkt men zowel naar de cultuur als de persoonlijkheid om sleutelpersonen te identificeren. Zij hebben allen gemeen dat zij beschikken over een zekere mate van macht en invloed. Zij kunnen welwillend tegenover de vredestroepen staan, een neutrale positie innemen of zelfs tot de oppositie behoren. Het gaat er niet om dat zij over formeel leiderschap beschikken, maar dat zij de vaardigheid hebben om grote groepen te beïnvloeden. De vraag is hoe deze sleutelpersonen zijn te herkennen. Het is niet altijd eenvoudig om te bepalen wie machtig of invloedrijk is. Daarom is het noodzakelijk om de relaties en afhankelijkheden tussen de verschillende sleutelpersonen in kaart te brengen. Van elke potentiële kandidaat wordt vervolgens een profiel gemaakt, waarbij zo veel mogelijk informatie wordt verzameld. Dit betreft allerhande informatie met betrekking tot religie, cultuur, familie, ambities en motivaties en

- 2 Onder andere [www.diggitmagazine.com/column/i-want-know-everything-about-them-psycops-no-go-zones-and-militarization-public-space](http://www.diggitmagazine.com/column/i-want-know-everything-about-them-psycops-no-go-zones-and-militarization-public-space); <https://decorrespondent.nl/5361/de-politie-profileert-wel-bewust-en-nog-zes-kritiekpunten-op-het-onderzoek-naar-etnisch-profileren/1376896010787-d8e9c05>; [www.doorbraak.eu/amsterdam-zet-militairen-in-tegenallochtonen/](http://www.doorbraak.eu/amsterdam-zet-militairen-in-tegenallochtonen/); [www.nu.nl/binnenland/4067144/militairen-hielpen-amsterdamse-politie-in-bos-en-lommer.html](http://www.nu.nl/binnenland/4067144/militairen-hielpen-amsterdamse-politie-in-bos-en-lommer.html).
- 3 <https://alarmeringen.nl/noord-holland/amsterdam/62217-amsterdam-beter-contact-met-bevolking-door-anders-kijken.html>.



leiderschapsstijl, alsook de relaties met andere leiders en/of gemeenschappen. Door middel van zo'n *keyleader*-analyse wordt ook bepaald hoe en met welke middelen de *keyleader* kan worden benaderd. Vanuit militair oogpunt is KLE primair een manier van beïnvloeding. Een Amerikaanse commandant spreekt van de 'kunst van het verleiden'. Wanneer dit succesvol is, kunnen dwangmaatregelen achterwege blijven (Nash & Magistad, 2010; Lindoff & Granåsen, 2011). Uit het onderzoek van Lindoff en Granåsen komt naar voren dat KLE heeft geholpen om vertrouwen en een goede relatie met de Afghaanse bevolking op te bouwen. Dit vergroot zowel de legitimiteit van de vredesmissie als de veiligheid van het militair personeel. Daarnaast leverde KLE een bijdrage aan de informatiepositie. Door het groeiende vertrouwen onder de sleutelpersonen waren zij ook geneigd om meer informatie te delen met de militairen van de vredesmissie. Militairen geven aan dat deze manier van werken voorkomt dat maatregelen met (militaire) middelen moeten worden afgedwongen.

Kanttekeningen zijn er ook te plaatsen bij deze methode. Het beïnvloeden via de *keyleaders* kan ontaarden in vormen van psychologische oorlogsvoering (zogenoemde *psyops*). De *keyleaders* worden letterlijk gebruikt als informatiebron en instrument van beïnvloeding, met het risico dat zij geïsoleerd raken van hun achterban. Vooral in de Verenigde Staten klinkt kritiek op de wijze waarop *community policing* soms vermengd raakt met *counterinsurgency*-tactieken. Met name waar het gaat om het verkrijgen van informatie. *Community policing* stuurt namelijk aan op een goede band met de lokale gemeenschap en creëert een gevoel van legitimiteit van het politieapparaat. Tegelijk vereist deze manier van werken ook veel informatie over de toestand van de gemeenschap, de bronnen van conflicten, grieven, heersende opvattingen en de rol van onruststokers. Om die informatie te vergaren zal de politie diep moeten doordringen in die lokale gemeenschap. Via de sleutelpersonen kan de politie snel bij informatie komen. Die sleutelpersonen fungeren dan louter als ogen en oren, en de aldus verkregen informatie wordt gebruikt als rechtvaardiging voor een harder politieoptreden (Williams, 2015; Harcourt, 2018). De Amerikaanse journalist K. Williams is uiterst kritisch op het politieoptreden. Hij beschrijft in zijn manifest tegen politiegeweld dat hier ook het gevaar in schuilt dat de politie zich in zo'n buurt gaat richten op een specifieke categorie sleutelpersonen die toch al geneigd is om met de politie samen te werken. Hij laat dit zien aan de hand van het dodelijke schietincident in Ferguson in 2014, waarbij de politie een Afro-Amerikaanse jongen doodschiet. Bij de rellen die daarna uitbreken richt de politie zich hoofdzakelijk op conservatieve krachten in de stad. Het gaat in zijn

ogen om ‘conservatieve wijkbewoners’ die als sleutelpersoon geneigd zijn om met de politie samen te werken en de boodschap van de politie uit te dragen en zo de achterban te informeren en te beïnvloeden (Williams, 2015; Hansford, 2016). De politie gaat in dit geval selectief te werk bij het benaderen van sleutelpersonen. Van wederkerigheid en diversiteit in het netwerk is vrijwel geen sprake.

#### 4.6 Veiligheidsnetwerken in internationaal perspectief

In veel landen zijn initiatieven ontplooid die veel weg hebben van de hiervoor geschetste voorbeelden van burgerparticipatie. In het Verenigd Koninkrijk werkt de politie met het programma *Police and Communities Together* (PACT). PACT is bedoeld om bewoners mee te laten denken en beslissen over de problemen in de wijk. Dit houdt in dat mensen uit de lokale gemeenschap in gesprek gaan en worden geraadpleegd om zo hun zorgen vast te stellen. De informatie wordt verzameld in speciale straatbijeenkomsten, gesprekken met wijkagenten en sleutelpersonen uit de wijk, door middel van surveys en ansichtkaarten. Deze worden vervolgens in een regulier overleg met omwonenden en partners besproken om af te stemmen wat de prioriteiten voor het gebied zijn en hoe die worden aangepakt. De bijeenkomsten zijn over het algemeen de plaats waar definitieve beslissingen worden genomen over de prioriteiten die het partnerschap moet aanpakken. Het is ook een manier om ervoor te zorgen dat lokale prioriteiten de zorgen weerspiegelen van de mensen in de buurt die de vergadering niet bijwonen. Er moeten verschillende manieren van overleg zijn om ervoor te zorgen dat de problemen die de lokale bevolking het meest raken, worden geïdentificeerd en overwogen (Lancashire Constabulary, 2022). Deze aanpak is sterk probleemgericht. De problemen worden benoemd door de buurtbewoners en de wijkprofessionals en vervolgens geprioriteerd. De werkwijze heeft veel weg van Buurt Bestuurt.

Interessant is ook het Office of Community Oriented Policing Services (COPS) uit de Verenigde Staten. Dit betreft een landelijk bureau dat bedoeld is om *community policing* te stimuleren en te verbeteren. Het is in 1994 ontstaan en heeft sindsdien een uitgebreid programma ontwikkeld dat ruimte geeft aan tal van experimenten die in het teken staan van verbinding en versterking van de band tussen de politie, de ketenpartners en de gemeenschappen. De projecten variëren van koffiedrinken in de publieke ruimte (*Coffee with a Cop*) en het ontwikkelen van onderwijs- en voorlichtingsprogramma's met betrekking tot veiligheid en weerbaarheid voor scholen en buurten tot het opzetten

van veiligheidsnetwerken. Deze projecten worden vanuit COPS ondersteund en vervolgens ook geëvalueerd. Dit levert niet alleen een breed pakket van samenwerkingsprojecten op, maar ook tal van andere producten, zoals bijvoorbeeld (digitale) trainingstrajecten voor de politie om de samenwerking met de lokale gemeenschap te stroomlijnen. Jaarlijks reikt COPS een prijs uit aan het beste *community policing project* ([cops.usdoj.gov](http://cops.usdoj.gov)).

Vanuit COPS zijn twee *collaboration toolkits* gemaakt. Het zijn handleidingen voor het opzetten van samenwerkingsverbanden. Een van deze toolkits is bestemd voor de politie. Dat is *de Collaboration toolkit for law enforcement*. De andere, *de Collaboration toolkit for community organizations*, is geschreven voor de gemeenschap. In de eerste toolkit worden de beginselen van burgerparticipatie uitgelegd als een bundeling van krachten om problemen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid in de wijk of buurt aan te kunnen pakken. Deze vormen van samenwerking zijn gebouwd op het beginsel van probleemgericht werken. Dat wil zeggen dat de samenwerking altijd gericht is op een specifiek doel. Dit kan niet door de politie alleen worden opgelost en dus zoekt men aansluiting en samenwerking met anderen. In de toolkit worden negen factoren genoemd voor een effectieve samenwerking:

- belanghebbenden hebben een gevestigd belang bij de samenwerking;
- er bestaat een vertrouwensrelatie tussen de partners;
- er is een gemeenschappelijke visie en er zijn gemeenschappelijke doelen voor samenwerking;
- er is expertise (komende vanuit het samenwerkingsverband zelf);
- er is sprake van een open communicatie;
- de partners zijn gemotiveerd;
- er zijn middelen om de gezamenlijke inspanning uit te voeren en te ondersteunen;
- er is een gezamenlijke strategie;
- er is een actieplan.

Vooraf de gezamenlijke strategie en het actieplan behelzen een probleemgerichte aanpak. Samen met buurtbewoners en (semi)professionals worden veiligheidsproblemen benoemd en werkt men aan een gezamenlijke strategie om tot een oplossing te komen. De toolkit laat stapsgewijs zien wat er nodig is om tot een effectief samenwerkingsverband te komen. In de verschillende stappen wordt verteld over de selectie van sleutelpersonen, het opbouwen van een vertrouwensband, de organisatie van bijeenkomsten, de inrichting van vergaderlocaties en hoe jongeren bij het netwerk kunnen worden betrokken. Bij elke stap wordt ook een aantal valkuilen beschreven waarmee de betrokkenen rekening kunnen houden.

Duidelijk is ook hier dat vertrouwen als ruggengraat van samenwerking wordt gezien. Het is een fundamentele factor om een vruchtbare relatie tussen de verschillende partijen op te bouwen. Wanneer dit onderlinge vertrouwen er niet is, zullen de deelnemers aan het verband terughoudend zijn in het delen van informatie. Niet alleen in de richting van de politie, maar ook naar elkaar (McCampbell, 2011).

De *Collaboration toolkit for community organizations* is bedoeld voor de stakeholders en begint met een korte uitleg van het Amerikaanse politiestelsel. Vervolgens vertelt het document wat wordt verstaan onder de begrippen *community policing* en probleemgerichte politiezorg. Daarin wordt duidelijk naar voren gebracht dat de politie de gemeenschap nodig heeft omdat zij de criminaliteit niet alleen kan beïnvloeden:

Local law enforcement officers have always solved problems, but community leaders and police officials recognize the need for a strong, well-articulated role for community members in solving neighborhood problems to make their communities safer. They know that the police alone cannot substantially affect crime, and they advocate for the community as a full partner in preventing and responding to problems.

Daarom is de betrokkenheid van de gemeenschap een integraal deel van elke probleemgerichte strategie voor de lange termijn.

Op basisoniveau voorzien bewoners de politie van onschatbare informatie over zowel de problemen die hen bezighouden als de aard van die problemen. Door een nauwere betrokkenheid van de bewoners kunnen de politie en haar ketenpartners zich op de juiste kwesties concentreren. Dat zorgt voor draagvlak en versterkt dus ook de legitimiteit. Bovendien geeft samenwerking tussen de politie en de bewoners de gemeenschap inzicht in het politieperspectief op specifieke criminaliteit en wanorde in de wijk. Traditioneel dient de gemeenschap vooral als oren en ogen om criminaliteit en overlast aan te pakken. De beoogde vormen van samenwerking gaan veel verder. Door een gezamenlijke probleemgerichte aanpak krijgen de betrokken leden van de gemeenschap(en) meer inhoudelijke rollen en helpen zij de aard en de omvang van het probleem te bepalen en helpen zij bij de ontwikkeling van een passende reactie. De toolkit voor de gemeenschap volgt verder de hiervoor genoemde stappen, maar dan vooral vanuit het perspectief van de wijkbewoners (McCampbell, 2011).

## 4.7 Tot slot

Er zijn in de loop der jaren **veiligheidsnetwerken** (waar burgers aan deelnemen) actief geworden in Nederlandse wijken en buurten. De verschillende voorbeelden in dit hoofdstuk hebben met elkaar gemeen dat zij zich richten op het maken van verbinding met de burger. Onderling verschillen zij van elkaar. Buurt Bestuurt is kleinschalig opgezet. Het beperkt zich tot een bepaalde buurt en is een afgeleide van het probleemgericht werken. Het richt zich op de aanpak van specifieke problemen in de buurt, die door de bewoners zelf worden benoemd en geprioriteerd. De Amsterdamse netwerken Divers Vakmanschap zijn categorisch opgezet. Dat wil zeggen dat zij elk de verbinding zoeken met specifieke doelgroepen of gemeenschappen. Zij zijn een verzamelaarsplaats van kennis en worden geregeld door collega's geraadpleegd. Het Goudse Veiligheidsplatform en het Limburgse veiligheidsnetwerk zijn juist weer diverser van opzet. Hier zitten ketenpartners en sleutelpersonen uit alle gemeenschappen met elkaar aan tafel, worden standpunten gedeeld en zoekt men ook gezamenlijk naar een oplossing.

In al deze netwerken gaat het om vertrouwen, wederkerigheid en veelal om het benutten van elkaars deskundigheid. In het geval van Buurt Bestuurt en Onwijze Moeders zijn het vaak de betrokken wijk- of stadsbewoners die al samenkomen en kleine netwerken vormen. Datzelfde gebeurt in wezen ook bij de Amsterdamse netwerken, waar de politie aansluiting zoekt bij buurtverenigingen, winkeliersverenigingen, kerk- en moskeegemeenschappen, enzovoort. Bij de Psychops/KLE-benadering gaat het meer om een eenzijdiger beïnvloedingsbenadering die het risico loopt vertrouwen te ondergraven, zeker als bepaalde groepen het idee kunnen krijgen dat ze geprofileerd worden.

Met uitzondering van Buurt Bestuurt hebben we geen evaluaties of onderzoeken kunnen vinden naar het functioneren of de effecten van de in dit hoofdstuk genoemde netwerken. Dat is anders bij het Amerikaanse COPS. Verschillende elementen uit de Amerikaanse toolkit komen wel in de Nederlandse veiligheidsnetwerken aan de orde. Dat geldt in het bijzonder voor de randvoorwaarden van samenwerking, waarbij het dan gaat om onder meer het opbouwen van vertrouwen, wederkerigheid, ruimte voor dialoog en het stellen van gezamenlijke doelen. De Amerikaanse toolkit lijkt een goed middel om alle betrokken partijen te informeren over de vormen van samenwerking en de rollen die zij daarin kunnen spelen. De veiligheidsnetwerken die hieruit ontstaan, richten zich niet alleen op criminaliteit en overlast, maar kunnen tegelijk ook als antenne voor maatschappelijke onrust

fungeren. Dit maakt het mogelijk om gebeurtenissen die tot bredere onrust kunnen leiden snel te detecteren en aan te pakken. Deze netwerken bieden vervolgens de mogelijkheid om de relaties tussen enerzijds de verschillende gemeenschappen bespreekbaar te maken en anderzijds tussen die gemeenschappen en de politie en andere professionele ketenpartners, zoals bijvoorbeeld de lokale overheid.

# 5

## Bondgenoten: ontstaan en werking van de methodiek

Tot nu toe hebben wij het niet gehad over Bondgenoten, als een van de veiligheidsnetwerken. Bondgenoten wijkt in verschillende opzichten af van de in het vorige hoofdstuk behandelde veiligheidsnetwerken. Bondgenoten is in 2010 ontstaan in de voormalige politieregio Midden-Nederland. Elk basisteam beschikt over een bondgenotennetwerk. Het voornaamste doel van de Bondgenotennetwerkmethode is het voorkomen van spanningen in het werkgebied. In een grote stad als Utrecht is het bondgenotennetwerk georganiseerd op wijkniveau. Daarnaast bestaat er een overkoepelend stedelijk netwerk. In kleinere steden is in de regel één bondgenotennetwerk actief. Bondgenoten is een initiatief van de politie en de bijeenkomsten vinden veelal in politiebureaus plaats onder leiding van de teamchef of het sectorhoofd van de politie. Daarnaast zijn ook gemeenten een vaste speler in de netwerken. De overige deelnemers komen uit het werkgebied.

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van Bondgenoten.<sup>1</sup> Allereerst staan wij stil bij de vraag waarom Bondgenoten is ontstaan: welke redenen waren er om een nieuwe netwerkmethodiek te ontwikkelen? Vervolgens beschrijven hoe de netwerken worden samengesteld en hoe zij in de praktijk werken. Daarbij letten wij ook op eventuele valkuilen.

Voor dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van het *Handboek Bondgenoten*. Dit handboek is in 2010 door de politie Utrecht geschreven en vormt de basis voor deze netwerkmethodiek. Verder is gebruikgemaakt van onderzoek van studenten van de Hogeschool Utrecht en de Universiteit Groningen.<sup>2</sup> Observaties hebben plaatsgevonden in drie netwerken in de eenheid Midden-Nederland. Dit zijn het bondgenotennetwerk in Amersfoort, het stedelijk bondgenotennetwerk Stad

1 Als we het over de methodiek hebben, gebruiken we een hoofdletter B, waar het gaat over de deelnemers in de netwerken, de bondgenoten zelf, gebruiken we een kleine letter.

2 Blokhuis, 2017; Wielema, 2019.

Utrecht en het jongerenbondgenotennetwerk Utrecht Kanaleneiland. Bij deze observaties van de drie netwerken is gelet op de pluriformiteit van het netwerk, het signaleren van spanningen, de thema's die worden besproken en de sfeer van het overleg.

### 5.1 Aanleiding voor het ontwikkelen van Bondgenoten

Rond 2010 maken de politieleiding en de contactfunctionaris minderheden van de politie in de stad Utrecht zich zorgen over de verbindingen van de politie in de wijken. Zij komen tot de conclusie dat er in veel gevallen weinig zicht is op de kwaliteit van die verbindingen. Hoewel de wijkteams de opdracht hebben gekregen om netwerken op te zetten, wordt dit niet in alle wijken op eenzelfde manier opgepakt. Het netwerkend werken lijdt onder een grote mate van vrijblijvendheid. Weliswaar onderhouden de wijkagenten contact met sleutelpersonen, maar er zijn geen duidelijke criteria waaraan een dergelijk netwerk moet kunnen voldoen. Hierdoor ontstaat een geschakeerd geheel aan wijknetwerken. Zij variëren in omvang en beslaan gebieden van verschillende grootte. Ook omtrent de status van de sleutelpersoon heerst onduidelijkheid. Er is geen goede omschrijving van hoe zo'n persoon eruit zou moeten zien of wat zijn rol is binnen de wijkgemeenschap. Noch is duidelijk wat er van een sleutelpersoon mag worden verwacht. Het is vooral de wijkagent die het netwerk onderhoudt. Deze politiemensen wordt echter zelden of nooit gevraagd hoe hun netwerk eruitziet of functioneert. Navraag bij de verschillende wijkagenten wijst uit dat er niet altijd sprake is van 'onderhoud'. In sommige gevallen bestaat het netwerk slechts uit een verzameling telefoonnummers in de diensttelefoon van de wijkagent. In de politiestructuren is niets terug te vinden. De contacten verlopen soms heel oppervlakkig. Leidinggevenden zijn niet op de hoogte van deze gang van zaken. Zij weten vaak amper hoe de wijknetwerken van hun wijkagenten eruitzien. Dat komt ook doordat zij er niet naar vragen. Zij spelen in ieder geval geen actieve rol in deze netwerken en hebben weinig of geen contact met de sleutelpersonen in hun werkgebied (respondenten eenheid Midden-Nederland).

De noodzaak om de netwerken anders te organiseren wordt in die tijd nog eens versterkt door de maatschappelijke ontwikkelingen in binnen- en buitenland. Na de 9/11-aanslagen in 2001 was het islamdebat in hevigheid toegenomen. Op verschillende plekken in het land verzetten burgers zich tegen de komst van nieuwe moskeeën. Geregeld ontstond er onrust rond de komst van orthodoxe predikers. Ook de aankondiging van de film *Fitna* in maart 2008 leidde tot onrust. Het



ging om een korte film van Geert Wilders waarin citaten uit de Koran werden verbonden met beelden van islamitisch terrorisme. In aanloop naar de première lopen de gemoederen in de moslimgemeenschap op. Ook gemeenten en politie vrezen voor een heftige reactie, die echter uitblijft.

In de periode 2014-2015 ging het islamdebat een nieuwe fase in. Er ontstonden spanningen die onder meer werden gevoed door de oploeiende burgeroorlog in Syrië en het ontstaan van Islamitische Staat (IS). Deze internationale ontwikkelingen hadden een directe weerslag op de stad Utrecht, waar sommige moslimjongeren zich aangetrokken voelden tot het gedachtegoed van IS en radicaliseerden. Vanuit de stad vertrokken meerdere jonge mannen en vrouwen naar Syrië en Irak om zich aan te sluiten bij IS. Deze uitreizigers veroorzaakten veel onrust in de moslimgemeenschappen in de stad. Gevreesd werd dat zij een voorbeeld zouden zijn voor anderen. Met name ouders waren bang dat hun kinderen de uitreizigers zouden volgen. Tegelijkertijd kreeg Nederland te maken met een relatief grote vluchtelingenstroom vanuit het oorlogsgebied in het Midden-Oosten. Waar een deel van de Nederlanders deze vluchtelingen verwelkomde, riep deze stroom bij een ander deel juist weerstand op. In meerdere plaatsen in Nederland protesteerden mensen tegen de vestiging van nieuwe asielzoekerscentra, waar de voornamelijk uit Syrië afkomstige vluchtelingen moesten worden opgevangen.

Behalve deze ontwikkelingen speelden in Utrecht op dat moment nog andere factoren een rol. Zo bleek het jongerenwerk in een aantal wijken weinig aansluiting te vinden bij de jongeren uit de wijk. Wanneer jongeren met eigen initiatieven kwamen, werd daar onvoldoende naar geluisterd. Dat men elkaar moeilijk kon vinden, was voor sommige jongerenwerkers ook een reden om de jongeren los te laten. Naar hun zeggen, konden zij niets meer met de groep beginnen. In het kader van de radicalisering, waarvoor vooral jongeren bevattelijk bleken te zijn, was dat een slechte ontwikkeling (respondent politie Midden-Nederland).

Binnen de politieorganisatie zelf waren er zorgen over de op handen zijnde reorganisatie van de politie. Hoewel men er in het Utrechtse korps op vertrouwde dat de politie goed verankerd was in de wijken, vreesde men dat door de reorganisatie de functie van de wijkagent wel eens in het gedrang kon komen. Door bijkomende werkzaamheden binnen de nieuwe basisteams zou de wijkagent naar verwachting steeds minder tijd hebben om zijn wijktaken uit te voeren. De zichtbaarheid nam af. Juist in een tijd van oplopende spanningen zou dit nadelig kunnen uitpakken. De grote vraag was dan ook of de netwerken in de

wijken van voldoende niveau waren (respondent politie Midden-Nederland).

Dit alles was aanleiding om de wijknetwerken in Utrecht tegen het licht te houden. Deze exercitie leerde dat de netwerken vooral bestonden uit professionals. Wijkbewoners ontbraken veelal of maakten deel uit van de besturen van religieuze organisaties. Zo bleek in een van de gemeenten in het eenheidsgebied het netwerk alleen te bestaan uit moskeebestuurders. Er was sprake van een eenzijdige vertegenwoordiging vanuit de verschillende gemeenschappen in de stad. Dit maakte de netwerken kwetsbaar.

Al deze factoren bij elkaar waren reden om een nieuwe netwerkmethodiek te ontwikkelen die bekend wordt als 'Bondgenoten'. De bedenkers waren met name beducht voor sociale onrust. Aan de hand van de hiervoor geschetste ontwikkelingen zagen zij niet alleen het risico van botsingen tussen de verschillende lokale gemeenschappen, maar ook van confrontaties tussen die gemeenschappen en de overheid, in dit geval de politie en de gemeente. Door het gemis aan verbinding was het niet alleen moeilijk om de spanningen tijdig te detecteren, maar ook om deze op te vangen, zo stelden zij in het interne document *Handboek Bondgenoten*:

Politie en gemeenten beschikken niet altijd over duurzame verbindingen met lokale gemeenschappen, waardoor ze minder snel en effectief kunnen reageren op problemen of spanningen in de betreffende gebieden (Grootelaar, z.j.).

Door het ontbreken van een goede verbinding verzwakte de informatiepositie van zowel de politie als de gemeente, waardoor zij onvoldoende kennis hadden van de zaken die in de lokale gemeenschappen speelden. Het ophalen en delen van informatie met de lokale gemeenschappen ging moeizaam of gebeurde niet. Andersom hadden lokale gemeenschappen onvoldoende informatie over het handelen van de politie en de gemeente, waardoor onbegrip over dit handelen kon ontstaan. Signalen werden te laat of helemaal niet opgevangen. Hierdoor hadden de politie en de gemeente ook onvoldoende toegang tot de lokale gemeenschappen en andersom. Zij konden hun handelen niet aanpassen op informatie vanuit de lokale gemeenschappen. Omgekeerd hadden de lokale gemeenschappen geen invloed op het handelen van de politie en de gemeente. Hierdoor kon een situatie ontstaan waarin de gemeenschappen zich niet gehoord voelden en dat zij niet in staat waren om de situatie te beïnvloeden of zelfs te veranderen. Zeker in een samenleving waarin een overheid pretendeert dat burgers mogen meedenken, meepraten en meebeslissen, kan dit frustraties en spanningen oproepen.

Het eerste bondgenotennetwerk kwam tot stand in de Utrechtse wijk Overvecht. Dat gebeurde op initiatief van de teamchef van de politie in dat gebied en de gemeentelijke gebiedsmanager. Het doel was om een goede en duurzame relatie op te bouwen met de wijkbewoners. Hierna kregen ook enkele andere wijken in Utrecht een eigen bondgenotennetwerk. Aanvankelijk lag het accent vooral op sociaal zwakke wijken. Geleidelijk aan werden de netwerken over de gehele stad Utrecht uitgebreid. Inmiddels zijn er vijftien bondgenotennetwerken in de stad actief (respondent politie Midden-Nederland).

## 5.2 Het Handboek Bondgenoten

Bondgenoten richt zich op een duurzame verbinding tussen enerzijds de politie en de gemeente en anderzijds de verschillende lokale gemeenschappen. Hoe zo'n netwerk moet worden ingericht, staat beschreven in het *Handboek Bondgenoten*. Het hoofddoel van de methodiek is het voorkomen en verminderen van maatschappelijke onrust. Dit hoofddoel wordt ondersteund door twee subdoelen:

- Politie, gemeente en lokale gemeenschappen hebben allemaal een goede informatiepositie: ze weten wat er speelt in de gebieden. Hierdoor vergroot de kans dat relevante signalen over (aankomende) spanningen tijdig worden opgevangen en er geen wederzijds onbegrip ontstaat.
- Politie, gemeente en lokale gemeenschappen kunnen (gezamenlijk) goed handelen/actie ondernemen aan de hand van deze informatie over (aankomende) spanningen. Hierdoor kan preventief worden ingespeeld op opkomende spanningen in het gebied voordat deze escaleren (Grootelaar, z.j.).

Deze subdoelen vormen de grondslag van het bondgenotennetwerk, waarvan de leden bereid zijn om relevante en betrouwbare informatie met elkaar te delen. De leden van het netwerk zijn verbonden met de wijk. Meestal wonen of werken ze er. In ieder geval hebben zij kennis van de wijk en de bewoners en kunnen zij de politie en de gemeente informeren en adviseren wanneer er sprake is van dreigende onrust. Zij kunnen bijvoorbeeld aangeven hoe het best kan worden gehandeld om de spanning te verminderen. Op hun beurt informeren de politie en de gemeente de bondgenoten over bepaalde situaties in de wijk of acties die zij zullen gaan ondernemen en hoe zij hierin zullen gaan handelen. Zo ontstaat er een sfeer van wederkerigheid, waarin beide partijen elkaar op de hoogte houden. Minstens zo belangrijk is dat er tussen de

bondgenoten en de politie en de gemeente een zekere vertrouwensband bestaat, die de drempel om informatie te delen wegneemt. In geval van onrust in een wijk kunnen gemeente en politie onmiddellijk gebruikmaken van de bondgenoten via de bestaande communicatielijnen.

Het bondgenotennetwerk bestaat naast vertegenwoordigers van de politie en de gemeente uit tien tot maximaal vijftien mensen. De bondgenoten komen uit de lokale gemeenschappen. Voorbeelden zijn een voorzitter van een sportvereniging of vereniging van huiseigenaren, moskee- of kerkbestuurders, ondernemers of individuele burgers. Voorwaarde is dat zij een achterban vertegenwoordigen en daar invloed op kunnen uitoefenen of aanzien genieten in de wijk en dat als invloed kunnen aanwenden. Zij worden door hun achterban gevoed met informatie en kunnen deze mensen aanspreken op momenten dat dit nodig is. Het idee is ook dat informatie over het handelen van de politie beter overkomt als deze wordt gebracht door mensen die deel uitmaken van een lokale gemeenschap.

Er bestaan twee soorten bondgenotennetwerken. Deze zijn georganiseerd naar de territoriale organisatie van de politie. Er zijn netwerken op tactisch niveau. Deze beslaan de wijken of kleine gemeenten die vallen onder één politiebaseteam. Daarnaast zijn er strategische netwerken die een heel politiedistrict omvatten, bestaande uit meerdere politiebaseteams. Om een voorbeeld te geven: de stad Utrecht heeft vier tactische bondgenotennetwerken en een strategisch netwerk: het netwerk Stad Utrecht.

De netwerken op tactisch niveau zitten dicht op de lokale problematiek en bestaan uit vertegenwoordigers uit de lokale gemeenschap. Een netwerk op strategisch niveau staat op grotere afstand van de problematiek in de wijk en kan zich daardoor veel meer op stedelijke of bovenlokale zaken richten. Voor de strategische netwerken worden mensen ingezet die over een breed netwerk beschikken, zoals bestuurders van stedelijke of regionale organisaties. Zij hebben invloed in heel de stad (Grootelaar, z.j.). Er is geen overlap tussen de tactische en de strategische netwerken: een bondgenoot kan slechts lid zijn van één netwerk.

Om de netwerken goed te kunnen samenstellen en te laten functioneren worden twee nieuwe functies gecreëerd: de basisteamcoördinator netwerken (BCN'er) en de districtscoördinator netwerken (DCN'er). Deze rollen worden vervuld door politiemensen. De basisteamcoördinator wordt aangewezen door de basisteamchef en is verantwoordelijk voor de opbouw van het bondgenotennetwerk op tactisch niveau. De districtscoördinator wordt aangewezen door het sectorhoofd en is verantwoordelijk voor de opbouw van het bondgenotennetwerk op strategisch niveau. Samen zorgen zij voor de opbouw en het onderhoud van de netwerken. Zoals het *Handboek Bondgenoten* beschrijft, fungeren

beiden als ‘een soort projectleiders’, waarbij de DCN’er een aansturende rol heeft ten opzichte van de BCN’er.

De teamchef van de politie zit in de regel in het overleg. Aanwezig is ook de gebiedsmanager van de gemeente. In de kleinere gemeenten wordt die rol vaak vervuld door een ambtenaar Openbare orde en veiligheid. In het strategisch bondgenotenoverleg is dit het sectorhoofd. In het bondgenotennetwerk van Utrecht neemt de programmacoördinator van het project ‘Utrecht zijn we samen’ namens de gemeente deel aan het overleg. In bijzondere gevallen, bijvoorbeeld na heftige gebeurtenissen, schuiven ook de wethouders of de burgemeesters aan.

Bondgenotennetwerken dienen zo’n zes keer per jaar bijeen te komen. Een gezamenlijke maaltijd is een vast onderdeel van het overleg. Het is een informele setting, maar het gaat vaak wel over formele kwesties en maatschappelijke vraagstukken. Naast deze vaste overlegmomenten kunnen de netwerken worden samengeroepen op momenten dat er iets in de wijk speelt. Dat gebeurt via de app en telefonisch. Ieder netwerk beschikt over een eigen appgroep en een eigen Twitter-account die zijn bedoeld om de bondgenoten snel te informeren en te raadplegen. De contacten tussen de bondgenoten kunnen ook bilateraal plaatsvinden.

### 5.3 Het creëren van intern en extern draagvlak

Om te kunnen gaan werken met een methodiek als Bondgenoten is het volgens de respondenten eerst nodig om politiek draagvlak te creëren, waarmee zij bedoelen dat de leidinggevenden ervan overtuigd moeten worden dat de methodiek Bondgenoten goed werkt. Dat geldt voor de leidinggevenden bij zowel de politie als de gemeente. Zij moeten beseffen dat een bondgenotennetwerk kan bijdragen aan een veilige en leefbare wijk, maar ook het vertrouwen en de band met de wijkbewoners kan versterken. Centraal staat de verbinding met de wijk. Een basisteamchef geeft aan dat leidinggevenden er ook zelf van doordrongen zijn dat de methodiek Bondgenoten bijdraagt aan die betere verbinding in het werkgebied en dat door een goede relatie ook de informatiepositie wordt versterkt. Zij moeten het niet als ‘een kunstje zien’. Dat betekent dat de methodiek op een hoog niveau in zowel de politie- als de gemeentelijke organisatie moet worden geïntroduceerd. De leidinggevenden moeten er ook voor zorgen dat zij de juiste personen naar voren schuiven. Zij moeten de meerwaarde van de methodiek inzien en zullen er ook in moeten blijven investeren (Blokhuys, 2017). Dit is in

de Utrechtse situatie stapsgewijs gebeurd. Na de teamchefs zijn ook de wijkagenten in het proces meegenomen.

Dit draagvlak moet ook aanwezig zijn bij de potentiële bondgenoten. Uit de interviews blijkt dat de mensen die worden benaderd de uitnodiging vrijwel altijd aanvaarden. Essentieel is ook dat de gemeente en de politie het juiste personeel bij het netwerk inzetten. De agenten en de gemeentelijke ambtenaren moeten eveneens over invloed in hun eigen organisatie kunnen beschikken, zodat zij stappen kunnen zetten en zaken voor elkaar weten te krijgen. Dit geeft vooral de burgerleden van het netwerk het gevoel dat zij werkelijk serieus worden genomen (Blokhuys, 2017).

#### 5.4 Selectie van de bondgenoten

De selectie van de bondgenoten is volgens de respondenten misschien wel de minst eenvoudige opgave. Want hoe vindt men personen die geschikt zijn om als bondgenoot in het netwerk te worden opgenomen? Hoe kan worden bepaald of iemand invloed heeft op de wijk? De selectieprocedure is uitgebreid beschreven in het *Handboek Bondgenoten*. Respondenten geven aan dat de selectie van bondgenoten begint met een oriëntatie op de omgeving. Welke gemeenschappen wonen en werken er in het werkgebied? Bovendien stelt de leidinggevende zich de vraag welke kennis zij of hij nodig heeft. In de regel wordt er ook gekeken naar de problemen die in de wijk spelen. Dat verklaart ook waarom in sommige wijken een bepaalde gemeenschap is oververtegenwoordigd. In dit selectieproces vragen de leidinggevendenden advies van professionals die al over een netwerk beschikken. Als voorbeeld gelden de wijkagenten, de sociale wijkteams van de gemeente of de jongerenwerkers.

Bij de keuze van geschikte sleutelpersonen wordt gebruikgemaakt van de bestaande netwerken. De sleutelpersonen uit die netwerken worden op een rijtje gezet. Dit is een taak van wijkagenten, de BCN'er, de teamchef en de gemeentelijke gebiedsmanager. Zij hebben vaak goed zicht op de wijk en kunnen bepalen wie voor de rol van bondgenoot in aanmerking komt. Een respondent geeft aan dat persoonlijke ervaringen met de mensen in de wijk een belangrijke rol spelen. Hierdoor weet men wat men aan zo'n persoon heeft.

Vervolgens stellen de politie en de gemeente ieder een lijst op met namen van potentiële bondgenoten. Aan de hand van de lijst wordt gekeken of er nog gemeenschappen of organisaties ontbreken. Zodoende ontstaan er twee lijsten, een van de politie en een van de gemeente met

namen van kandidaten voor het bondgenotennetwerk. De politie en de gemeente beoordelen de kandidatenlijst op hun achterban, motivatie en houding. Het gaat hier niet alleen om de vraag wie geschikt is als bondgenoot, maar ook om de bereidheid om aan het netwerk te willen deelnemen. Ook hier is de inbreng van de wijkagenten, de teamchef en de gemeentelijke ambtenaren van grote waarde.

Om te bepalen of kandidaten over voldoende achterban beschikken, wordt gekeken naar hun netwerken. Die moeten groot genoeg zijn en zich uitstrekken over één of meerdere lokale gemeenschappen. De kandidaten moeten kennis hebben van de lokale gemeenschap en weten wat er speelt. Belangrijk is ook de positie die deze kandidaten in het netwerk hebben. Zij moeten in staat zijn om het eigen lokale netwerk te mobiliseren. Een bondgenoot kan een directeur van een school zijn of een imam, maar ook een conciërge of een actief lid van een sport- of wijkvereniging die veel onderneemt in een gemeenschap.

De respondenten in Midden-Nederland zijn over het algemeen van mening dat er geen professionals in het netwerk mogen worden opgenomen. Dat heeft ook te maken met het feit dat er in de regel al voldoende samenwerking met de ketenpartners plaatsvindt. Bij de methodiek Bondgenoten gaat het juist om de verbinding met de bewoners. Deze verbinding is geen einddoel, maar een instrument om signalen uit de samenleving op te vangen. De eisen waaraan de bondgenoten moeten voldoen, variëren. Zij moeten van onbesproken gedrag zijn, kennis hebben van de wijk en een grote achterban kunnen vertegenwoordigen. Zij moeten voor hun mening uit durven komen en zeker geen ‘jaknikker’ zijn, zoals een van de respondenten aangeeft. Bondgenoten streven naar een vreedzame samenleving en accepteren het gegeven van diversiteit. Met dat laatste wordt bedoeld dat zij erkennen dat er verschillende gemeenschappen bestaan en tevens de overtuiging delen dat deze gemeenschappen op een vreedzame wijze naast elkaar moeten kunnen leven.

Invloed hebben op een achterban is een absolute voorwaarde voor deelname. Niet elke sleutelpersoon heeft dit. Velen van hen beschikken wel over de benodigde kennis van het gebied, maar hebben weinig of geen invloed op de mensen die daar wonen. Dat sluit hen uit van deelname aan het bondgenotennetwerk. Als voorbeeld wordt de voorzitter van de voetbalclub genoemd. Deze kan een uitgebreid netwerk hebben, maar weinig invloed uitoefenen op de jeugd. Hetzelfde geldt voor sommige prominente bewoners in de wijk, bekendheden die als rolmodellen fungeren. Zij hebben een voorbeeldfunctie en uitstraling, maar dat wil niet altijd zeggen dat zij ook binding hebben met de wijk en voldoende invloed kunnen uitoefenen op de gemeenschap als er spanningen dreigen. Een goede bondgenoot is in staat om verbindingen te

leggen tussen de verschillende partijen en kan daardoor bijdragen aan het tegengaan van spanningen. Voor deelname aan een bondgenoten-netwerk komen volgens de methodiek alleen personen in aanmerking die *niet* verbonden zijn aan een professionele organisatie die al behoort tot de vaste ketenpartners van de politie en gemeente. Bondgenoten kunnen dus wel werken bij een vrijwilligersorganisatie, school, kerk of moskee, maar niet bij instellingen als (lokaal actieve) zorgorganisaties, jongerenwerk of jeugdzorg. Toch is dat laatste in de praktijk niet altijd vol te houden. In het jongerenbondgenoten-netwerk is namelijk wel een jongerenwerker opgenomen.

Van bondgenoten wordt verwacht dat zij betrokken zijn en zich inzetten voor het gemeenschappelijke doel, namelijk de rust in de wijk. Dat vraagt ook om een tijdsinvestering. Zij moeten ook 's avonds en in het weekend bereikbaar zijn voor het netwerk. De voorkeur gaat verder uit naar personen die openstaan voor verschillende mensen, meningen en geloofs- of levensovertuigingen. Zij zijn integer en respectvol, en luisteren naar de mening van anderen, ook als deze anders is dan de eigen mening. Hierdoor zijn zij in staat om het grote maatschappelijke middenveld te bereiken. Bovendien zijn zij maatschappelijk betrokken. Dat wil zeggen dat zij ook buiten het netwerk om bezig zijn met het voorkomen en verminderen van maatschappelijke onrust. Een belangrijk uitgangspunt is dat er rekening wordt gehouden met de verschillen binnen een 'gemeenschap'. Politieke of religieuze stromingen kunnen een gemeenschap splijten in meerdere groepen. Zo vonden bondgenoten in een Utrechts netwerk het na de coupoging in Turkije belangrijk om vanuit de Turkse gemeenschap zowel vertegenwoordigers van de aanhangers van Gülen als die van Erdogan in het netwerk op te nemen.

Dat het selecteren van bondgenoten zorgvuldigheid vereist, mag duidelijk zijn. Daarom vraagt dit proces ook tijd. Volgens de respondenten verdient het de aanbeveling om klein te beginnen en vanuit die positie het netwerk verder uit te bouwen. Een van de respondenten uit het stedelijk netwerk in Utrecht geeft aan om als politie of gemeente bijvoorbeeld tien mensen in de wijk te vragen wat voor beeld zij hebben bij een potentiële bondgenoot. Uit de antwoorden rollen dan de namen van een aantal personen die voldoende steun genieten in de wijk.

Wanneer de kandidaten aan deze criteria voldoen, vinden er gesprekken plaats. Er wordt gekeken wie dat het beste kan doen. Bij bestaande contacten zijn dat meestal de wijkagent of de gebiedsmanager. Het contact vindt altijd face to face plaats. In die gesprekken wordt de netwerk-methode uitgelegd en wordt de kandidaten gevraagd naar hun commitment. Volgens een respondent wordt ook nadrukkelijk gepeild of de kandidaten gemeenschappelijke belangen en doelen delen. Beide geven mogelijkheden om samen te werken. De uitkomst



is een lijst van maximaal tien tot vijftien potentiële bondgenoten die door de politie en de gemeente geschikt worden bevonden. Zij worden benaderd om aan het bondgenotennetwerk deel te nemen.<sup>3</sup>

Het blijft altijd de vraag of alle gemeenschappen wel in het netwerk zijn vertegenwoordigd. In de voorbereiding van een netwerk worden met behulp van de wijkagenten alle gemeenschappen in kaart gebracht, maar dat sluit niet uit dat er groepen worden gemist. Zo blijken vooral jongeren te ontbreken. Zoals hiervoor al is beschreven, neemt men in het basisteam Utrecht-Zuid het initiatief tot oprichting van een jongerenbondgenotennetwerk in de wijk Kanaleneiland. Dat deze grote groep van wijkbewoners ontbreekt, is op zich wel bijzonder, want jeugdoverlast is een van de grote problemen in de wijk. Dat jongeren niet meedoen in de netwerken is ook verklaarbaar. In het algemeen wordt gedacht dat deze groep moeilijk bereikbaar is en weinig animo heeft om met de politie samen te werken. De teamchef speelt al langer met de gedachte om jongeren er bij te betrekken. Een relletje bij een winkelcentrum in die wijk geeft in augustus 2020 uiteindelijk de doorslag. De vraag is dan wel hoe geschikte jongeren in de wijk kunnen worden bereikt. Het plan wordt besproken in het bestaande bondgenotennetwerk en een moskeebestuurder, lid van dat netwerk, biedt zijn hulp aan. Hij benadert meerdere jongeren. Zij wonen in de wijk, maar een paar van hen zijn inmiddels ook verhuisd naar een andere wijk. Dat neemt niet weg dat zij de wijk en veel leeftijdgenoten goed kennen.

## 5.5 Samenstelling van de bondgenotennetwerken

Zoals het voorbeeld van het jongerenbondgenotennetwerk al laat zien, is in Utrecht gezocht naar actieve burgers die betrokken zijn bij de wijk. De wijkagenten en de gebiedsmanagers hebben hun sleutelpersonen gedeeld, beoordeeld en uiteindelijk een selectie gemaakt, waarna deze personen zijn benaderd. Onder hen zijn wijkbewoners die actief zijn in vrijwilligersorganisaties in de wijken, moskeebestuurders en schooldirecteuren en de reeds genoemde jongerenwerker. De achterbannen van deze bondgenoten variëren. Het betreft de eigen kerk- of moskeegemeenschap, de aanhang van een vereniging of organisatie en de leerlingen van een scholengemeenschap. Voor de jongerenwerker

3 Als we de theorie van de criminoloog Carr volgen, dan worden de bondgenoten vooral gevonden in het parochiale niveau, van geloofsgemeenschappen, (ondernemers)verenigingen, vrijwilligersorganisaties of buurtinitiatieven. Deze organisaties zijn vaak nauw verbonden met de gemeenschappen in de wijk.

geldt dat hij niet alleen de jongeren in zijn buurtcentrum als achterban heeft, maar ook de wijk intrekt om jongeren die wat minder makkelijk benaderbaar zijn naar zich toe te trekken. Alle bondgenoten hebben gemeen dat zij over veel kennis van de wijk beschikken.

Wat betreft de pluriformiteit verschillen de netwerken. Amersfoort heeft een redelijk divers netwerk. De bondgenoten zijn sleutelfiguren van uiteenlopende afkomst, culturen en religies. Concreet gaat het om bondgenoten met een Marokkaanse, Turkse, Joodse, Eritrese, Ethiopische en Somalische afkomst. Zij vertegenwoordigen de verschillende gemeenschappen en religieuze en culturele stromingen. Het zijn zowel vrouwen als mannen. Hier wordt door de politie opgemerkt dat zij nog sleutelpersonen missen uit de klassieke volkswijken en de christelijke gemeenschappen in de stad.

De beide Utrechtse netwerken die zijn onderzocht, zijn minder divers. Zo bestaat het stedelijk netwerk in 2019 geheel uit leden met een islamitische achtergrond. Het zijn onder meer imams, docenten, een advocaat en bestuursvoorzitters van moskeeën. Hierdoor is een groot deel van de Utrechtse bevolking niet gerepresenteerd. Niettemin blijkt uit de observatie dat de leden door hun werkveld verschillende signalen uit de samenleving oppikken. Zij hebben allemaal een andere inbreng, ieder vanuit zijn of haar eigen perspectief. Hierdoor ontstaat ook een zekere mate van interdependentie. De bondgenoten versterken elkaars informatiepositie. De pluriformiteit nodigt hen ook uit om gezamenlijk naar oplossingen te gaan zoeken.

Ook het jongerenbondgenotennetwerk in Utrecht Kanaleneiland bestaat geheel uit jongeren met een islamitische achtergrond. Zij variëren in de leeftijd van 19 tot 27 jaar. Een deel van hen is hoger opgeleid. Daarnaast is ook een volwassen lid uit het reguliere netwerk lid van dit overleg. Hij is degene die geholpen heeft om de jongeren te selecteren. Niet alle jongeren wonen in de wijk. Ze zijn er allemaal wel geboren en hebben er familie wonen en kennen de wijk van binnen en van buiten. Zoals gezegd, werkt de jongerenwerker in de wijk waar hij ook woont. Een andere bondgenoot is een 'oude bekende' van de politie, die zich nu volop inzet voor de wijk en een actieve rol speelt bij het begeleiden van 'moeilijke jongeren'. Hoewel de jongeren geen van allen tot de categorie hangjongeren behoren, weten zij wat er leeft en speelt.

Er zitten op dat moment geen 'meiden' in het netwerk. Wanneer dat in de vergadering als bespreekpunt wordt ingebracht, zegt iedereen hiervoor open te staan. Zij gaan zelf zoeken naar geschikte kandidaten. Bij de eerstvolgende vergadering schuift de eerste vrouwelijke bondgenoot aan.

Over het maximum aantal personen verschillen de meningen. Waar de bedenkers van de methodiek vinden dat de bondgenotennetwerken

juist kleinschalig en vertrouwelijk moeten blijven, geven respondenten aan dat een groter aantal personen de effectiviteit en efficiency van de bijeenkomsten niet in de weg hoeft te staan. De genoemde aantallen lopen uiteen van tien tot vijftien bondgenoten. Duidelijk wordt dat het aantal afhangt van de wijk en de omstandigheden. Algemeen geldt dat het netwerk niet groter dan vijftien personen mag zijn. Dan zie je volgens de respondenten dat meer introverte bondgenoten worden overstemd en dat de mate van onderling vertrouwen in het gedrang komt.

## 5.6 De bijeenkomsten

De reguliere bijeenkomsten van elk bondgenotennetwerk worden vooraf ingepland. Het *Handboek Bondgenoten* adviseert om zo'n zes bijeenkomsten te houden. Die norm wordt in de Utrechtse netwerken ook zo veel mogelijk nageleefd. In de vakantieperiode staan normaliter geen bijeenkomsten gepland (Blokhuys, 2018).

Het werken met vaste leden maakt de bondgenotennetwerken inzichtelijk. De leden zijn goed bereikbaar. Zij maken deel uit van een app-, een twitter- en een belgroep. Dat stelt de politie en de gemeente in staat om de bondgenoten ook buiten het reguliere overleg te benaderen. Als er iets speelt in de wijk of stad kan de BCN'er of de teamchef direct contact met hen opnemen. Over deze manier van communiceren worden bij toetreding tot het netwerk duidelijke afspraken gemaakt.

De reguliere bijeenkomsten vinden bij voorkeur aan het begin van de avond plaats. Dat gebeurt veelal in het politiebureau. Deze bijeenkomsten starten altijd met een maaltijd. Dit is volgens een respondent van de politie een succesfactor. De maaltijd creëert een informele sfeer, breekt het ijs en heeft een bindende werking. 'Je kunt namelijk niet formeel eten', aldus de respondent. 'Eten ontspant', is het motto. De plek van samenkomen is vaak het politiebureau, maar hier kan van worden afgeweken. Ook de bondgenoten zelf kunnen een ruimte regelen, wat ook gebeurt. De ervaring leert dat zij ook graag zelf iets willen organiseren of als gastheer op willen treden.

De bijeenkomsten worden in de regel voorgezeten door de teamchef van de politie of soms ook de gemeente. Zeker bij de eerste bijeenkomsten is het volgens een respondent goed om met een vaste voorzitter te werken die de regie heeft en de discussie leidt. Daarna kan de rol van voorzitter rouleren. Bondgenoten dragen in de loop van de vergaderingen ook steeds vaker zelf bij aan de agendavorming.

Een vast onderdeel van het reguliere overleg is een presentatie van de stand van zaken met betrekking tot de veiligheidssituatie in de wijk.

De teamchef legt de criminaliteitscijfers uit. De politie ziet zich hier om praktische en juridische redenen wel in beperkt. Niet alle informatie kan volgens respondenten worden gedeeld. Daarbij gaat het onder meer om privacygevoelige informatie en om gegevens in het kader van lopende onderzoeken. Na deze presentatie komen de bondgenoten vrijwel altijd met reacties en allerlei aanvullende informatie of adviezen. Dat heeft te maken met onderling vertrouwen, wat maakt dat zij bereid zijn om verhalen te delen met de politie en de gemeente. Een respondent geeft aan dat informatie over specifieke wijkbewoners of andere personen in zo'n bijeenkomst niet snel plenair wordt gedeeld. Dat gebeurt vaak wel bilateraal, op een ander moment. Hoewel de landelijk coördinator Bondgenoten benadrukt dat dit niet het primaire doel is van Bondgenoten, verkrijgen politie en gemeente langs deze weg extra informatie over criminaliteit en overlast in de wijk en soms ook over de plegers hiervan. Zo krijgt de politie een beter beeld van de problemen in de wijk.

Het stedelijk netwerk in Utrecht spreekt vooral over algemene trends en signalen in de stad. Wijkgebonden problematiek blijft grotendeels buiten beschouwing. Dat betekent wel dat er minder specifiek wordt samengewerkt op wijkgebonden thema's. Er wordt volgens de onderzoeker vooral op een abstract niveau gesproken over thema's zoals etnisch profileren en over specifieke wetsvoorstellen. In dit geval ging het om het verbod op het dragen van een nikab. De bondgenoten delen hun zorgen over de effecten van dit verbod op de islamitische gemeenschap in Utrecht. Andere thema's zijn bijvoorbeeld de coronamaatregelen en het groeiende wantrouwen jegens de overheid. Dat neemt niet weg dat in deze gesprekken over algemene thema's ook de gevoelens die heersen in de achterban van de bondgenoten aan de orde komen. In die zin vormt het stedelijk netwerk eveneens een graadmeter voor de sfeer in de stad. In de wijken spreken de bondgenoten vooral over wijkgebonden thematiek.

In het jongerenbondgenootschap in Utrecht Kanaleneiland staan de onderwerpen die ter tafel komen niet vast. Ook hier worden de laatste ontwikkelingen in de wijk doorgenomen. De politie vraagt zich af waarom het rustig is gebleven in de wijk ondanks herhaalde oproepen op sociale media om in de wijk te komen rellen uit protest tegen het vuurwerkverbod en de invoering van de avondklok. Zij legt haar aanpak voor aan de bondgenoten en vraagt hun om hun mening. Zo wil de politie weten of zij goed heeft gehandeld bij het verstrekken van de individuele gebiedsverboden voor de nieuwjaarsnacht. Kunnen deze per post worden verstuurd of moeten zij persoonlijk door een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) of de wijkagent aan huis worden afgegeven? Dat laatste is gebeurd. De bondgenoten geven aan dat dat

ook de beste methode is. Dat de politie aan de deur komt, maakt het meeste indruk. De politie ziet zich dus in haar handelen bevestigd. Daarnaast worden meer algemene problemen van jongeren in de wijk besproken.

In Amersfoort staan de onderwerpen evenmin vast. Er wordt hier voorbereid op verschillende sociale scenario's. De nadruk ligt hierbij op het preventief inspelen op mogelijke spanningen. Daartoe zijn ook protocollen en scenario's opgesteld.

De bondgenoten komen niet alleen met zaken die de veiligheid in de wijk aangaan. Zij hebben het ook over de leefbaarheid in de wijk. Het gaat dan vaak om de staat van de leefomgeving. Hoewel het niet het primaire doel van de Bondgenoten-methodiek raakt, is het toch belangrijk om deze signalen op te pikken, omdat het laat zien dat de politie en de gemeente deze problemen ook serieus nemen. In Utrecht-Noord (Overvecht) klaagden de bondgenoten bijvoorbeeld over het ongedierte in de wijk. Steeds vaker hadden bewoners last van ratten en muizen. Deze plaag werd mede veroorzaakt doordat veel bewoners vanwege hun geloof geen voedsel wilden weggooien in de vuilnisbak of vuilcontainer. Oud brood en andere etensresten werden over het balkon gekieperd, voor de vogels. Op grond van de signalen van de bondgenoten nam de gemeente Utrecht maatregelen. Er werden speciale kliko's geplaatst voor het verzamelen van etensresten en de bewoners werd verzekerd dat deze naar boerderijen gingen als veevoer. In dit geval is het de gemeente die naar aanleiding van verhalen uit het netwerk wil investeren in de wijk. Dit voorbeeld toont dat de gemeente de geluiden die uit het netwerk voortkomen serieus neemt en dit schept vertrouwen.

Een ander voorbeeld komt uit het jongerenbondgenotennetwerk in Utrecht-Zuidwest. Al tijdens de eerste bijeenkomst van het nieuwe netwerk in het najaar van 2020 komt naar voren dat er in de wijk Kanaleneiland een dringende behoefte is aan plekken waar jongeren in alle rust hun huiswerk kunnen maken. Door de coronamaatregelen zijn de scholen en bibliotheken gesloten en is het voor veel jongeren moeilijk om een rustige plek te vinden waar zij hun huiswerk kunnen maken. Zij komen veelal uit grote gezinnen die kleinbehuisd zijn. Via de gemeente wordt er een budget beschikbaar gesteld en ruimte geregeld. De jongeren zorgen zelf voor de begeleiding. Zowel de politie als de jongerenbondgenoten geven aan dat deze huiswerkbegeleiding goed werkt. De jongeren zijn er door geholpen en op straat is het rustiger geworden (respondenten eenheid Midden-Nederland).

Het merendeel van de inbreng gaat toch over de openbare orde en veiligheid. Er zijn al tal van voorbeelden (zie hierna) waarbij de politie en de gemeente het bondgenotennetwerk activeren om dreigende

spanningen tegen te gaan. Het betreft soms individuele conflicten die verontwaardiging wekken binnen één of tussen meerdere gemeenschappen. Maar ook nationale en internationale gebeurtenissen kunnen een effect hebben op de wijkgemeenschappen. In 2015-2016 zijn de radicalisering en de uitreizigers naar IS in Syrië diverse keren onderwerp van gesprek.

Wat betreft individuele conflicten worden meerdere voorbeelden genoemd. Zo lopen de spanningen op rond een geval van homoseksualiteit. Een oudere moslim, vader van een groot gezin en een trouw moskeeganger, blijkt een homoseksuele relatie te hebben. Het contact met zijn partner blijkt te zijn gefilmd en staat op internet. De man wordt binnen de gemeenschap ter verantwoording geroepen. Hij blijft ontkennen, maar is duidelijk in het filmpje te herkennen. Dit alles zorgt voor veel commotie. De relatie is zelfs aanleiding voor wraakacties. De auto van de man wordt in brand gestoken en zijn gezin is doelwit van aanhoudende pesterijen. Via bondgenoten probeert men de angel uit het conflict te trekken. Het netwerk maakt het mogelijk om snel contact te leggen met de moskee en met de voorzitter van het moskeebestuur. Uiteindelijk maakt de moskee een verzoenend gebaar. De man wordt uitgenodigd om zijn verhaal te doen. Dat neemt de kou uit de lucht. Mensen luisteren weer naar elkaar en de rust keert terug. Bondgenoten worden hier ingezet om een probleem binnen de gemeenschap op te lossen. In de afgelopen jaren zijn in Utrecht meerdere vraagstukken ter advisering aan de netwerken voorgelegd. Het betreft veelal actuele vraagstukken die voortkomen uit het landelijk of lokaal beleid en mogelijk deining kunnen veroorzaken die aan de bondgenoten worden voorgelegd (respondent Midden-Nederland).

Conflicten tussen groepen worden eveneens aan het bondgenoten-netwerk voorgelegd. In de wijk Kanaleneiland zijn er problemen rond vluchtelingen. Zij houden zich op in het winkelcentrum en roepen winkelende vrouwen, vaak van Marokkaanse en Turkse afkomst, van alles toe. Deze vrouwen voelen zich daar heel ongemakkelijk bij. Ook omdat zij het thuis niet durven te vertellen aan hun echtgenoten of andere gezins- en familieleden. Zij zijn bang dat deze spontaan verhaal zullen gaan halen in het winkelcentrum of in de vluchtelingenopvang. Wanneer de politie hoort dat vrouwen in het winkelcentrum worden lastiggevallen, wordt het bondgenotennetwerk ingeschakeld. Vanuit dit netwerk legt men contact met vrouwenorganisaties om het probleem bespreekbaar te maken. Tegelijk dringt de politie door extra surveillance in en rond het winkelcentrum de overlast terug (respondent politie).

Bij schokkende gebeurtenissen die mogelijk een bron van spanning kunnen zijn, worden de bondgenoten ook gepolst om de sfeer

in hun achterban te peilen, zodat hier naar gehandeld kan worden. Dat gebeurt ook buiten de reguliere bijeenkomsten om. Wanneer een bepaald thema speelt en voor spanningen zorgt in de wijk, dan vraagt dat om een snelle reactie. Een voorbeeld is de tramaanslag in maart 2019. Een reconstructie van de aanslag en de inzet van bondgenoten is in het volgende hoofdstuk weergegeven. Soms zijn het internationale gebeurtenissen die voor commotie zorgen en groepen in de wijk verdelen. De politie neemt in dit soort situaties vaak het voortouw om de bondgenoten te benaderen. Zo worden de bondgenoten gepolst na de coupepoging in Turkije in de zomer van 2016. Ook tijdens de Pegida-demonstraties bij moskeeën in de zomer van 2019 zijn de bondgenoten ingeschakeld. In het laatste geval is samen met de bondgenoten een inschatting gemaakt van de reactie van de wijkbewoners op het houden van een anti-islamdemonstratie en is overlegd welke maatregelen de politie en de gemeente het beste kunnen nemen om de rust rond de moskee te bewaren.

Bij de hiervoor genoemde voorbeelden worden vooral de tactische netwerken op basisteamniveau ingezet. De strategische netwerken fungeren veel meer als klankbordgroep. Hier maken politie en gemeente vooral gebruik van de deskundigheid van de bondgenoten. In een superdiverse samenleving is die kennis uiterst waardevol om passende antwoorden en reacties te vinden op de problemen waarmee beide worden geconfronteerd. De bijdragen van de bondgenoten maken het mogelijk om reële inschattingen te maken van reacties op het politietroeden of op de gemeentelijke veiligheidsmaatregelen.

Dat deze directe manier van communiceren werkt, is al herhaaldelijk gebleken. Er hebben zich meerdere gebeurtenissen voorgedaan die daar aanleiding toe gaven. Genoemd worden de onrust naar aanleiding van de wijziging van de Turkse grondwet in april 2017 en het onaangekondigde bezoek van de Turkse minister Kaya aan Nederland, een maand eerder. Beide veroorzaken onrust en verdeeldheid in de Turkse gemeenschappen in Nederland. In Rotterdam en Amsterdam komt het tot ongeregelheden tussen voor- en tegenstanders van president Erdogan. Bij een anti-islamitische Pegida-demonstratie bij de Abu Bakr Issidik-moskee aan de Berlagestraat in Utrecht in januari 2019 is zowel het tactische als het strategische netwerk geactiveerd. Ook de terreuraanslag op een moskee in Christchurch in Nieuw-Zeeland in maart 2019 is een kritiek moment. De dader heeft zijn actie live gestreamd op Facebook en er zijn 51 doden te betreuren. De inschatting van de gemeente en de politie in Utrecht is dat deze brute aanslag grote verontwaardiging kan oproepen. Meteen na de aanslag leggen beide contact met de bondgenoten. De gemeentelijke gebiedsmanagers willen weten wat voor impact de aanslag heeft op de moslimgemeenschap in

de stad. Zij bellen hun bondgenoten en vragen hun hoe het gaat en hoe er in de wijk op wordt gereageerd. Dat is de kracht van de methodiek Bondgenoten, vertelt de gebiedsmanager van Kanaleneiland: de relatie die we in de loop der tijd hebben opgebouwd, maakt het makkelijk om direct de situatie en de sfeer in de wijk te peilen. Bondgenoten maakt de benadering heel laagdrempelig. Dat betaalt zich tijdens en na de tramaanslag uit, zoals in het volgende hoofdstuk blijkt. Dergelijke momenten tonen de betrokkenheid en het verantwoordelijkheidsgevoel van de bondgenoten (persoonlijke communicatie, 2019).

In Amersfoort is het netwerk in de zomer van 2020 ingezet na een oproep op sociale media om te gaan rellen. Het is een reactie op rellen die eerder in de Haagse Schilderswijk en het Utrechtse Kanaleneiland hebben plaatsgevonden. De rellen worden gezien als een reactie op de aanhoudende coronamaatregelen. Via sociale media zijn oproepen uitgegaan om ook in Amersfoort rotzooi te schoppen. In Amersfoort gaan de bondgenoten samen met de professionals van de politie, de handhaving en het jongerenwerk de wijken in om jongeren aan te spreken. De rellen blijven uit.

Ten slotte biedt de methodiek Bondgenoten de politie en de gemeente de mogelijkheid om uitleg te geven aan het eigen handelen. Door middel van het netwerk kan snel een grote groep burgers bereikt worden. Dat gebeurt bijvoorbeeld na een aanrijding van een meisje. In de lokale gemeenschap heerst het beeld dat het meisje is aangereiden door een politieauto. Dat is niet het geval. Bij een achtervolging is het meisje aangereiden door de bestuurder van de vluchtende auto. Om het beeld te corrigeren neemt de politie contact op met het bondgenotennetwerk, waar zij het verhaal uitlegt. De bondgenoten nemen vervolgens contact op met de lokale gemeenschappen in hun netwerk en leggen uit wat er is gebeurd. Door het bondgenotennetwerk kan de verontwaardiging over het handelen van de politie snel en effectief worden weggenomen (Grootelaar, z.j.).

Ook de opschaling van de politie tijdens de ramadan wordt aan het netwerk voorgelegd. Deze opschaling is inmiddels een standaardprocedure vanwege de ongeregelheden die zich in eerdere jaren hebben voorgedaan. Het idee was dat dit door de islamitische gemeenschap als criminalisering kon worden gezien. Het sectorhoofd (toen nog districtschef) legt uit waarom er wordt opgeschaald en vraagt de bondgenoten of die maatregelen aanstootgevend zijn. Naar aanleiding van de landelijke discussie over streng salafistische moskeeën wordt aan het strategisch netwerk gevraagd wat het effect kan zijn wanneer zo'n moskee zou worden ontruimd. Steeds weer leveren deze vragen waardevolle en bruikbare informatie op. De antwoorden bieden politie en gemeente handvatten voor het veiligheidsbeleid.



## 5.7 Vertrouwen en ruimte voor dialoog

Elk lid weet wat er van hem of haar wordt verwacht. Ook het gemeenschappelijk doel van het netwerk is voor iedereen helder. Bondgenoten hebben zich gecommitteerd, onderschrijven de doelstellingen en werken vanuit een gemeenschappelijk belang (Blokhuis, 2017). Maar dat is niet de enige voorwaarde voor een goede samenwerking. Om het netwerk goed te kunnen laten functioneren moet er vertrouwen zijn. Meerdere bondgenoten bestempelen het opbouwen van vertrouwen en een sterke onderlinge relatie als de essentie van het bondgenoten-netwerk. Zij willen elkaar leren kennen, ook op persoonlijk vlak, en willen elkaars achtergronden weten. Dat verstevigt de onderlinge banden. Dat geldt ook voor de betrokken politiemensen. Voor enkele bondgenoten is het leren van elkaars culturen, achtergronden en problemen een doel op zich. Vertrouwen is voor de bondgenoten zowel een voorwaarde voor een open discussie als een gevolg. Het organiseren van activiteiten is bevorderlijk voor het opbouwen van een onderlinge relatie. In Amersfoort wordt het diner steeds bij een van de bondgenoten georganiseerd, waardoor zij ook weer bekend raken met elkaars omgeving en achterban. Ook zijn gezamenlijke bioscoopbezoeken georganiseerd. Ten slotte wordt ook de informele sfeer van de bijeenkomsten genoemd. Dit verlaagt de drempels in de communicatie.

Respondenten geven aan dat het werken aan een vertrouwensband tijd kost. In Utrecht verlopen de eerste bijeenkomsten van het stedelijk bondgenotennetwerk dan ook formeel en soms ook stroef. Dat kan worden begrepen uit het feit dat de gemeente en de politie zich voorheen alleen lieten zien wanneer er sprake was van calamiteiten. Bij de eerste bijeenkomst heerst er scepsis onder de bondgenoten, die ook de neiging hebben om de overheid ter verantwoording te roepen. Dan gaat het over in hun ogen verkeerd beleid of verkeerde keuzes die zijn gemaakt. Hierbij gaat het niet uitsluitend om veiligheidsproblemen. Voorbeelden die worden genoemd, gaan ook over jeugdwerkloosheid en afval op straat. Eerder is al de huiswerkbegeleiding in de wijk Kanaleneiland als voorbeeld gegeven. Opgemerkt wordt ook dat bondgenoten in dit stadium vaak het eigen belang laten prevaleren. Toch komt dat belang vaak overeen met het algemene belang, namelijk een veilige en leefbare wijk. Dat komt omdat zij nog niet goed weten wat zij aan het netwerk hebben. Het heeft ook te maken met vertrouwen. Dat moet nog groeien (Blokhuis, 2017).

Door de presentatie van de criminaliteitscijfers waar elke bijeenkomst mee begint, proberen zij de bondgenoten zo veel mogelijk op de hoogte te houden van de zaken die spelen. Wederkerigheid speelt hierin een belangrijke rol. De indruk mag niet ontstaan dat de politie

en de gemeente alleen informatie halen. ‘Zij [de politie] moeten ook wat teruggeven. Dit verstevigt het onderling vertrouwen’, zo geeft een van de respondenten aan. Wanneer sprake is van wederzijds vertrouwen zal dit beide partijen ook makkelijker afgaan.

Wat helpt om een vertrouwensrelatie op te bouwen is het delen van de algemene veiligheidsinformatie over de wijk. Daarbij gaat het hoofdzakelijk om de criminaliteitscijfers, die vervolgens in de context van de wijk worden geplaatst. Het gaat in wezen om informatie waar geen embargo op rust. De politie doet dit door aan het begin van een bijeenkomst de ontwikkelingen op het gebied van veiligheid en criminaliteit in de wijk te delen. Hierdoor wordt in hun ogen het gemeenschappelijk belang benadrukt. Zeker in het begin moeten de organiserende partijen – gemeente en politie – de bondgenoten laten merken dat zij belangrijk zijn voor wat betreft de informatie uit en over de wijk. Hierdoor beseffen zij dat zij een belangrijke rol spelen en bijdragen aan de veiligheid en leefbaarheid in de wijk. Een respondent van de politie geeft aan dat het tonen van de criminaliteitscijfers de bondgenoten nog meer motiveerde om mee te werken. Dit had een positief effect op de sfeer in het netwerk.

Een medewerker van de gemeente geeft in dit onderzoek aan dat de vertegenwoordigers van de gemeente en de politie zich het best kwetsbaar opstellen. Het is goed om eventuele fouten toe te geven en aan te geven dat de hulp van de bondgenoten bij het oplossen van die problemen gewenst is, voor zover dat mogelijk is. Het is ook goed om organisaties buiten het bondgenotennetwerk bij deze problemen te betrekken. Daarmee tonen de gemeente en de politie dat zij de problemen serieus nemen. Zo heeft de gemeente in het geval van de jeugdwerkloosheid in Utrecht verscheidene bedrijven benaderd om banen te creëren. Door een dergelijke inspanning krijgen de bondgenoten vertrouwen in het netwerk. Ook is het goed om bij aanvang van een netwerk wat vaker bij elkaar te komen, zodat de bondgenoten aan elkaar kunnen wennen. De gezamenlijke maaltijd draagt daaraan bij. Hierdoor ontstaat een informele sfeer.

Zo ontstaat een dialoog en daardoor is het mogelijk om problemen te signaleren en te praten over de ‘pijn’ van de samenleving. Dan kunnen volgens een respondent de bondgenoten worden geprikkeld om mee te denken aan oplossingen. De politie en de gemeente wordt geadviseerd om vooral te luisteren. De netwerken hanteren verschillende gespreksvormen. Dat kan een dialoog zijn, maar ook een debat of discussie. Meerdere respondenten geven de voorkeur aan de dialoog.

Bij voldoende vertrouwen kunnen zwaardere onderwerpen worden besproken. Dan is er ruimte voor dialoog. Uit de observatie van het stedelijk netwerk blijkt dat bondgenoten soms ook van mening

verschillen, maar dat zij tevens bereid zijn om zwaktes toe te geven. Uit het onderzoek van Blokhuis naar het stedelijk netwerk in Utrecht blijkt de aanwezigheid van onderling vertrouwen, wat onder meer blijkt uit het delen van specifieke informatie, waarbij vooraf wordt aangegeven om dit niet te notuleren.

Ten slotte speelt ook continuïteit een rol. Naarmate mensen langer deel uitmaken van het netwerk, leren zij elkaar beter kennen en ontstaat er een band. Zo geeft een respondent aan dat zijn netwerk op dat moment al negen jaar actief is. Er hebben slechts enkele wisselingen van leden plaatsgevonden. De leden zijn aan elkaar gewend en dat versterkt het onderling vertrouwen.

### 5.8 Actualiseren van bondgenotennetwerken

Hoewel continuïteit als een van de voorwaarden van een goed functionerend bondgenotennetwerk kan worden gezien, dient de samenstelling van het netwerk toch regelmatig tegen het licht te worden gehouden. De omgeving waarin de netwerken functioneren kan immers veranderen. Het netwerk zal zich dus regelmatig moeten afvragen of alle gemeenschappen in de wijk nog zijn vertegenwoordigd en of de situatie in de wijk niet om andere bondgenoten vraagt.

De vraag is ook hoelang iemand bondgenoot kan blijven. Soms constateert men na verloop van tijd dat bondgenoten om persoonlijke redenen toch niet aan de verwachting voldoen. Er zijn bondgenoten die vooral het eigen belang blijken na te streven. Dat wordt door vrijwel alle respondenten als aandachtspunt genoemd. Dergelijke bondgenoten beschouwen het lidmaatschap als statusverhogend. In een enkel geval verlangden zij letterlijk iets voor hun inzet terug. Ook komt het voor dat bondgenoten gedurende hun lidmaatschap van functie veranderen en daardoor invloed op de achterban verliezen. Als voorbeeld dient een voorzitter van een Turkse moskee. Hij is een trouw bondgenoot. Het moskeebestuur kiest echter een nieuwe voorzitter en dat betekent dat de bondgenoot minder of geen draagvlak meer heeft in zijn geloofsgemeenschap. Doordat hij zijn lidmaatschap van het netwerk niet wil opgeven, ondermijnt hij de positie van de nieuwe moskeevoorzitter. Een ander voorbeeld is dat van een journalist van Marokkaanse afkomst. Hij schrijft onder andere kritische stukken over Nederland in Marokkaanse kranten. Zijn opstelling wekt wantrouwen in de Marokkaanse gemeenschap. Hij wordt niet meer vertrouwd en dat maakt dat het bondgenotennetwerk afscheid van hem moet nemen (respondent politie Midden-Nederland).

De vraag hoelang iemand deel uit kan maken van Bondgenoten speelt ook bij het jongerenbondgenotennetwerk. ‘Ze blijven niet eeuwig jong’, zegt een respondent van de politie. Het netwerk dient dus regelmatig te worden verjongd. Daarover dient vooraf wel helderheid te worden verschaft. De leden gaan dan samen op zoek naar nieuwe en jongere bondgenoten.

## 5.9 Tot slot

De methodiek Bondgenoten kent een duidelijke structuur. Er wordt gewerkt met vaste leden die periodiek bijeenkomen. De data van de bijeenkomsten zijn vooraf vastgelegd, zodat elk lid hier in zijn agenda rekening mee kan houden. Indien nodig kunnen extra overlegmomenten worden ingepland. Ook de politie en de gemeente zijn steeds met dezelfde personen vertegenwoordigd, zoals de teamchef, de basisteamcoördinator netwerken of de operationeel expert wijk en de gebiedsmanager. Dit is een belangrijke eigenschap van de methodiek Bondgenoten. Het contact met de sleutelpersonen loopt niet via verschillende wijkagenten, maar is in handen van één persoon. Dat vereenvoudigt de communicatie.

Deze structuur wekt vertrouwen. De bondgenoten leren elkaar goed kennen en na verloop van enige tijd weten zij wat zij aan elkaar hebben. Het werken met vaste leden maakt de netwerken inzichtelijk. Als er iets speelt, zijn de leden snel te bereiken via de sociale media en de telefoon. De sociale media bieden het voordeel dat de hele groep in één keer kan worden geïnformeerd of geraadpleegd. Over deze manier van communiceren worden bij toetreding tot het netwerk duidelijke afspraken gemaakt. Elk lid weet wat er van hem of haar wordt verwacht. Dat de leden goed bereikbaar zijn, hebben verschillende incidenten al laten zien.

De selectie van de bondgenoten vergt denkwerk, sensitiviteit en energie. Het begint met het in kaart brengen van de wijk of stad en vervolgens begint een zoektocht naar geschikte bondgenoten. Uit de gesprekken wordt duidelijk dat de problematiek van de wijk hierin leidend kan zijn. Duidelijk is dat het hebben van een achterban en invloed niet iedereen automatisch tot bondgenoot maakt. Het gaat immers om commitment, het delen van een algemeen belang en om vertrouwen. Dat hoeft overigens niet ten koste te gaan van de diversiteit van het netwerk. In de gesprekken met de kandidaten komen dergelijke zaken nadrukkelijk aan de orde.

Het gemeenschappelijk doel van het netwerk is voor iedereen helder. Bondgenoten hebben zich gecommitteerd, onderschrijven de doelstellingen en werken vanuit een gemeenschappelijk belang.

Uit de gesprekken komt naar voren dat na meerdere bijeenkomsten het onderling vertrouwen toeneemt. Men leert elkaar beter kennen en neemt kennis van elkaars opvattingen en culturele achtergronden. Hierdoor krijgen de bondgenoten meer begrip voor de verschillen in de wijk of stad. Dat is ook de meerwaarde van bondgenoten. Het onderling vertrouwen maakt dat er meer ruimte is voor dialoog. Gevoelige onderwerpen kunnen makkelijker worden besproken.



# 6

## Casus: de tramaanslag in Utrecht

Bij ernstige gebeurtenissen worden zowel de tactische als de strategische bondgenotennetwerken geactiveerd. Hoe dit proces werkt, laat de casus van de tramaanslag in Utrecht in 2019 zien. Het is een voorbeeld van de rol die bondgenoten spelen tijdens en na dit incident. Bij het reconstrueren van deze casus is gebruikgemaakt van sociale media en van het COT-onderzoek naar het verloop van de aanslag, en is gesproken met vier functionarissen van de politie Utrecht-Zuidwest en de wijkmanager van de gemeente voor dit gebied.<sup>1</sup>

### 6.1 De aanslag

Op maandag 18 maart 2019 wordt Utrecht opgeschrikt door een schietpartij in een tram ter hoogte van het 24 Oktoberplein in de wijk Kanaleneiland. Om 10.43 uur krijgt de Gemeenschappelijke Meldkamer Utrecht de eerste melding binnen van een schutter die in de tram het vuur heeft geopend op de passagiers. Daarna volgen er meerdere meldingen. De genoemde locaties en incidenten verschillen. De situatie is diffuus. Het is op dat moment verre van duidelijk of er sprake is van meerdere incidenten die tegelijkertijd plaatsgrijpen en of deze een verband met elkaar hebben.

Politieauto's begeven zich onmiddellijk naar het 24 Oktoberplein. Omstanders vertellen de agenten dat ze drie schutters hebben gezien, die mogelijk na de schietpartij zijn gevlucht. Hierdoor is het voor de politie moeilijk om een duidelijk beeld te krijgen. Om 11.20 uur wordt zelfs uitgegaan van vier schietincidenten met mogelijk slechts één schutter. Ook wordt er gesproken over een gekaapte auto waarmee de

<sup>1</sup> De interviews zijn afgenomen en verwerkt door Justus de Ree.

schutter gevlucht zou zijn. Een uur later spreekt de politie van vier verdachten.

De Utrechtse politieleiding is op dat moment in vergadering bijeen in Houten. Wanneer om 10.45 uur de telefoons afgaan met het eerste bericht van de schietpartij is al snel duidelijk dat het hier een ernstig incident betreft. De bijeenkomst wordt beëindigd en alle leidinggevendenden begeven zich naar Utrecht.

Al snel is het voor de politie duidelijk dat hier geen sprake is van een ‘reguliere schietpartij’. Mogelijk heeft de schutter een terroristisch oogmerk. Het incident wordt opgeschaald van Contra Terrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER) 1 naar CTER 2. Dat gebeurt omdat de politie rekening houdt met een vervolgdreiging in combinatie met de informatie die op dat moment van het incident bekend is: de schutter heeft zich gericht op een zogeheten *soft target*, namelijk willekeurige burgers. Dit is ook het moment dat de politie overgaat op directe antiterrorismemaatregelen. De Dienst Speciale Interventies (DSI) wordt ingezet en krijgt de opdracht om op het 24 Oktoberplein en andere strategische locaties in en rond Utrecht posities in te nemen. Station Utrecht Centraal krijgt speciale bewaking van bewakingseenheden van de politie.

Om 11.15 uur arriveren de eerste speciale eenheden in Utrecht. Filmpjes van zwaarbewapende politiemensen circuleren al snel op sociale media. Om 11.45 uur wordt de Trumanlaan in de wijk Kanaleneiland afgezet. Deze locatie ligt niet al te ver van de plek van de aanslag. Zwaarbewapende politiemensen doen met kogelwerende schilden een inval in een woning, terwijl collega’s vanachter geparkeerde auto’s de woningen onder schot houden. Dit alles is te zien in de doorlopende journaals van de NOS, RTL en RTV Utrecht. Zij doen live verslag van de gebeurtenissen. In die journaals wordt druk gespeculeerd over het doel van de schutters. Het 24 Oktoberplein wordt door de politie veiliggesteld. Ambulancemedewerkers verlenen er geneeskundige bijstand. Tegelijk start een zogeheten *manhunt* naar de schutter of schutters.

Vervolgens worden de Regionaal Operationeel Leider (ROL) van dienst en de algemeen directeur van de veiligheidsregio geïnformeerd. Op initiatief van de ROL verstuurt de meldkamer een vooralarmering aan de leden van het Regionaal Operationeel Team (ROT). Alle functionarissen die een rol hebben in multidisciplinaire opschaling worden zodoende in kennis gesteld dat er mogelijk binnen korte tijd dient te worden opgeschaald naar een GRIP-structuur. Het sectorhoofd informeert burgemeester Jan van Zanen over het schietincident. In dat telefoongesprek vertelt hij de burgemeester dat er sprake is van een ernstige en dreigende situatie, dat er mogelijk meerdere schutters op meerdere locaties in de stad hebben geschoten en dat geen enkel motief



mag worden uitgesloten. Er volgt een telefonische driehoek tussen de burgemeester, het sectorhoofd en de hoofdofficier van justitie. Zij besluiten om fysiek bijeen te komen op de locatie van de Staf Groot-schalig Bijzonder Optreden (SGBO) van de politie.

Omdat de schutter(s) nog steeds rondloopt (rondlopen) wordt er rond 12.00 uur verder opgeschaald. De politie activeert de nationale SGBO, de SGBO Midden-Nederland en een SGBO in elk van de eenheden. Ook de Koninklijke Marechaussee schaaft op. In Den Haag komen verscheidene crisisinstanties bijeen. Burgemeester Van Zanen heeft contact met de Nationale Coördinator Terrorisme en Veiligheid en met minister president Mark Rutte.

Om 12.15 uur besluiten zij gezamenlijk om het dreigingsniveau voor de hele provincie Utrecht te verhogen naar niveau 5 ofwel kritiek. Alle publieke gebouwen in de stad gaan op slot. Hieruit volgt ook het dringende advies aan alle inwoners van de stad Utrecht om binnen te blijven. Er is nog steeds sprake van een acute dreiging, omdat de schutter of schutters zich in de stad voortbewegen. Bovendien zou er sprake zijn van een tweede schietpartij in de Beatrixlaan op ongeveer 900 meter van het 24 Oktoberplein.

Het advies om binnen te blijven leidt volgens het COT, dat naderhand de gebeurtenissen evalueert, tot een onoverzichtelijke situatie in de stad. De gemeente verspreidt het advies via haar Twitteraccount. Het wordt via NL-Alert herhaald. Het advies wordt in brede kring opgevolgd. Moskeeën, basisscholen en middelbare scholen, de Hogeschool Utrecht en de Universiteit Utrecht sluiten meteen de deuren. Leerlingen en studenten mogen het pand niet verlaten. Ook andere maatschappelijke organisaties gaan over tot sluiting. In overleg met de politie laat de NS het treinverkeer op Utrecht Centraal doorgaan. Het stads- en streekvervoer legt op eigen initiatief het vervoer stil. Elders in het land worden naar aanleiding van het incident ook maatregelen getroffen. Luchthaven Schiphol en de Tweede Kamer krijgen extra beveiliging, en ook op de grote stations is extra beveiliging aanwezig. Uit de berichtgeving op sociale media blijkt dat ook scholen buiten de stad Utrecht maatregelen treffen en hun deuren sluiten.

**Om 12.30 uur geeft burgemeester** Jan van Zanen een eerste publieke reactie op het incident. Hij spreekt van een afschuwelijk incident waarbij slachtoffers zijn gevallen. De politie en het Openbaar Ministerie zijn op zoek naar de dader(s). Dat het hier om een terroristische aanslag gaat, sluit hij niet uit. Ongeveer tezelfdertijd maakt het Utrechts Medisch Centrum bekend dat het een noodhospitaal opent.

Na 13.00 uur geeft de NCTV een persverklaring. De situatie is nog steeds niet helder. Volgens de NCTV wordt er gezocht naar één dader, al kan nog steeds niet worden uitgesloten dat er mogelijk meerdere

schutters bij de aanslag betrokken zouden zijn. In de verklaring wordt ook gezegd dat er meerdere incidentlocaties zouden zijn. De politie is er inmiddels zeker van dat er slechts op één plek is geschoten, het 24 Oktoberplein. Later in de middag geeft minister-president Mark Rutte een korte persconferentie en hij spreekt eveneens van de mogelijkheid van meerdere daders.

Om 14.25 uur worden de beelden van de vermoedelijke dader vrijgegeven. Het zou gaan om Gökmen T., een man met een Turkse achtergrond. Hij is herkend aan de hand van een foto die is gemaakt in de betrokken tram. De man is een bekende van de politie. Hij zou zijn geradicaliseerd. Al snel daarna circuleert op sociale media een filmfragment van de omroep GeenStijl TV. Te zien is de verdachte die op de Oudegracht de presentatrice van het programma beschimpt vanwege haar strakke kleding en haar uitmaakt voor ‘democraat’.<sup>2</sup> Dit is een term die in radicale moslimkring wordt gebruikt om de westerse waarden af te wijzen.

Om 14.55 uur geeft premier Mark Rutte een persconferentie. Hij vertelt dat Nederland is opgeschrikt door een aanslag. Over het motief van de dader kan hij nog niets zeggen. Enkele minuten later neemt burgemeester Van Zanen het woord en vertelt dat er drie dodelijke slachtoffers zijn te betreuren en negen gewonden. Er zijn zeven gewonden naar het ziekenhuis overgebracht. Een van hen zal na tien dagen aan zijn verwondingen bezwijken. Zijn overlijden brengt het aantal dodelijke slachtoffers op vier.

Om 15.15 uur wordt een rode Renault Clio gevonden aan de Tichelaarlaan in het noordwesten van Utrecht, de auto waarin de schutter zou zijn weggereden van het 24 Oktoberplein. De omgeving van de vindplaats wordt door de politie onderzocht.

Na 15.15 uur is duidelijk dat er sprake is van slechts één schutter. Het opsporingsproces is in volle gang. Er lijkt zicht te zijn op de vermoedelijke verblijfplaats van de schutter. De politie controleert de toegangswegen naar de stad en er worden meerdere mensen aangehouden die mogelijk betrokken zijn bij het incident. Rond 15.45 uur neemt de duidelijkheid omtrent de aanslag verder toe. De politie maakt bekend dat er alleen op het 24 Oktoberplein is geschoten en dat zij zich op één verdachte richt, Gökmen T. Na enig beraad binnen het Gemeentelijk Beleidsteam wordt om 17.00 uur besloten om het eerder gegeven advies om binnen te blijven tot na de avondspits in te trekken. Ouders kunnen hun kinderen van school halen en de vervoersstromen komen weer langzaam op gang.

2 <https://axed.nl/utrecht-aanslag-verdachte-pownews-video/>.

Om 18.15 uur geeft de driehoek een persconferentie. Ze zijn nog maar net begonnen met hun verhaal als zij om 18.18 uur worden onderbroken met het nieuws dat de dader in een woning in de wijk Pijlsweerd is aangehouden. Vanaf dat moment wordt ook het dreigingsniveau bijgesteld.

### *Media en nieuwsstromen*

De berichtgeving is die dag aanleiding voor veel verwarring. Aanslagen zijn in de regel bedoeld om chaos te creëren en angst aan te wakkeren. Dat is ook het effect van de tramaanslag in Utrecht. Vanaf het moment dat de aanslag bekend wordt, komen de media in beweging. Nieuwsredacties van radio, televisie en de kranten trachten een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de aanslag. Snelheid telt en er zijn op dat moment nog weinig feiten bekend. Er wordt dan ook druk gespeculeerd over de aard van de aanslag, over het aantal daders, over de afkomst van de dader(s) en over de mogelijke motieven. Ook op sociale media breekt een storm van berichten los, vaak voorzien van zelfgemaakte foto's en filmpjes van mensen die op of nabij de plaats van de aanslag waren. Deze worden eindeloos geretweet. Ook op deze platforms wordt uitgebreid gespeculeerd over de toedracht van de aanslag.

Feit is dat drie dagen eerder in Nieuw-Zeeland een bloedige aanslag heeft plaatsgevonden. Een rechts-extremistische schutter heeft daarbij het vuur geopend op moskeegangers in de stad Christchurch. Hij heeft 51 mensen vermoord. Met behulp van een bodycam filmt hij de moordpartij, die hij ook realtime uitzendt via Facebook. De beelden worden nog diezelfde dag van het platform verwijderd. Wereldwijd wekt deze aanslag afgrijzen en onrust. De motieven van de dader in Christchurch resoneren in de berichtgeving rond de tramaanslag. Onmiddellijk na de eerste schoten wordt gedacht aan een copycat, een dader met rechts-extremistische en anti-islamitische motieven. Er gaan al snel verhalen rond over schutters die dezelfde motieven zouden hebben als de schutter in Christchurch. Volgens die verhalen hebben zij het voorzien op moskeeën en op vrouwen met hoofddoekjes. Dit veroorzaakt vooral in de moslimgemeenschap een kleine angstgolf.

Rond 11.45 uur registreren cameraploegen van het NOS-journaal en RTL-nieuws zwaarbewapende politiemensen die zich in de Trumanlaan in de wijk Kanaleneiland lijken op te maken voor een inval in een woning. Uitleg over deze actie van de kant van de politie ontbreekt en het onlosmakelijke gevolg hiervan is dat de beelden op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Zij wakkeren de onrust verder aan.

Pas in de loop van de middag, wanneer duidelijk wordt dat er sprake is van slechts één schutter en de politie zijn profiel bekendmaakt, neemt de onrust in de moslimgemeenschap enigszins af. De speculaties die op sociale media rondgaan worden minder. Het lijkt erop dat bondgenoten daar een rol bij hebben gespeeld.

## 6.2 Bondgenoten op de dag van de aanslag

Die ochtend is de politieleiding van Utrecht in overleg bijeen in Houten. Bij het eerste bericht van de aanslag stappen alle leden in de auto en rijden terug naar Utrecht om hun posten in te nemen. Het ligt dan al in hun bedoeling om de bondgenoten zo snel mogelijk in stelling te brengen. Zo gauw er enige orde in de hectiek van het eerste moment is gebracht, worden de netwerken geactiveerd. Dat gebeurt ongeveer tien minuten à een kwartier nadat de aanslag bekend is geworden. Het benaderen van de bondgenoten is op dat moment ook van wezenlijk belang, omdat er op dat moment al tal van geruchten rondgaan. Zo ziet de politie de reeds genoemde berichten op sociale media, die spreken van een schutter die op weg is naar de verschillende moskeeën en van een schutter die het alleen gemunt heeft op vrouwen met hoofddoekjes. Deze berichten worden veelvuldig geretweet en blijken ook afkomstig te zijn van gezaghebbende personen in de Utrechtse samenleving, zoals de voorzitter van de Raad van Marokkaanse Moskeeën. Dergelijke berichten veroorzaken veel onrust. Sommige bondgenoten kennen de makers van deze berichten. Dat is een voordeel voor de politie, want dit geeft de mogelijkheid om via de bondgenoten de foutieve berichtgeving te ontkrachten. Dat gebeurt ook door de bondgenoten zo veel mogelijk op de hoogte te brengen van de laatste ontwikkelingen.

De basisteamcoördinatoren netwerken (BCN'ers) van de politie benaderen de bondgenoten. Zij beschikken over de lijsten met namen en telefoonnummers en gaan meteen aan de slag. Alle bondgenoten worden gebeld. Daarbij gaat het niet alleen om het netwerk in Kanaleneiland, waar de aanslag heeft plaatsgehad, maar om alle netwerken in de stad Utrecht. Via de districtscoördinatoren netwerken (DCN'ers) van de politie worden ook de netwerken buiten Utrecht geïnformeerd.

Duidelijk is dat de politie de leiding neemt in het leggen van de contacten met de bondgenoten. Die blijft zij gedurende de dag ook houden. De gemeentelijke gebiedsmanagers pakken wat later de draad op en ondersteunen de politie. De volgorde van benadering wordt wel bepaald door de gebeurtenissen. Zo vertelt de gemeentelijke gebiedsmanager van Kanaleneiland dat er eerst contact wordt opgenomen met

een bondgenoot in het buurthuis. Zij heeft veel contact met vrouwen in de wijk. Vanwege het gerucht dat de schutter het voorzien heeft op vrouwen met hoofddoekjes is het belangrijk om haar als een van de eersten te informeren:

Weet je, dan bel ik niet eerst de witte bondgenoot van een kerk hier uit de wijk. Ik heb haar gevraagd hoe het met haar ging en hoe groot de impact van de aanslag was in de wijk. Ik heb haar verteld van de vele geruchten en dat ze vooral niet moet meedoen aan de verspreiding daarvan, omdat nog lang niet zeker is of die geruchten ook waar zijn.

De programmacoördinator veiligheid van het project 'Utrecht zijn we samen' zegt:

Dus er werd heel snel een link daarmee [de geruchten] gelegd en wij probeerden ook vanuit de bondgenoten daar ook heel feitelijk mee om te gaan, van: hee, dit zijn de feiten die wij weten. Probeer vooral daarop te handelen en probeer ook te kijken of je spanningen en maatschappelijke onrust kan voorkomen, in plaats van aan te wakkeren door nepnieuws te gaan verspreiden bijvoorbeeld.

Er wordt de bondgenoten telefonisch verteld wat er op dat moment in de stad speelt. Zij krijgen de vraag om zo veel mogelijk te peilen wat er onder hun achterban leeft. Maar de contactpersonen wijzen hen ook nog eens op hun rol. Zo vertelt de DCN'er:

We hebben nog eens verteld, dat we elkaar nodig hebben. Dit is nu hetgeen waarvoor wij jaren bij elkaar zijn gekomen. Nu moeten we scherp blijven.

Er wordt hun verder nog gezegd dat wanneer zij vragen hebben of er in de loop van de dag nieuwe vragen opkomen, zij direct contact op kunnen nemen met de BCN'er of de teamchef uit hun netwerk of met de gemeentelijke gebiedsmanager. De bondgenoten krijgen geen verdere taken mee.

Om een goed beeld te krijgen van de stemming in de stad zoekt de politie naast de bondgenoten ook contact met andere sleutelpersonen. Zo is er bijvoorbeeld al in een vroeg stadium contact met conciërges van scholen en met een sleutelpersoon bij FC Utrecht. Het zou kunnen dat de fanatieke aanhang reageert op alle berichten in de media, zich verzamelt en een tegengeluid wil laten horen.

Nadat iedereen is gebeld, wordt al vrij snel in de WhatsAppgroepen van de verschillende Bondgenoten-netwerken informatie gedeeld. Ook de politie gebruikt de WhatsApp om de bondgenoten van informatie te voorzien. Gedurende de dag verstuurt zij meerdere berichten. Het blijft wel steeds weer de vraag welke informatie er aan de bondgenoten kan worden gegeven. Operationele informatie inzake het lopende onderzoek kan niet worden gedeeld. Een bondgenotennetwerk is vaak zo breed dat het moeilijk is om in te schatten waar die informatie dan terecht komt. Dit is een veiligheidsrisico. In dit geval wordt alleen de informatie gegeven die ook via de officiële nieuwskanalen naar buiten komt. Wel wordt steeds geprobeerd om de bondgenoten net wat eerder in te lichten dan de media. Het is ook belangrijk dat zij die informatie uit de eerste hand vernemen.

Wanneer de dader is geïdentificeerd, wordt dit ook meteen met de bondgenoten gedeeld. Dat is ongeveer tien minuten voordat het in het nieuws komt. Volgens de DCN'er wordt die informatie bewust iets eerder aan de bondgenoten gegeven en pas daarna aan de pers:

Zo werkt dat in dit soort gevallen. Zo geef je de mensen toch het gevoel dat ze bijzonder en speciaal voor je zijn. Veel meer kunnen we in zo'n geval niet doen.

De bondgenoten geven ook informatie terug. Zij zijn doordrongen van de ernst van de situatie, en wanneer de verdachte aan hen bekend wordt gemaakt, beloven meerdere bondgenoten te zullen informeren bij hun achterban over deze persoon. Dat gebeurt ook en via de netwerken krijgt de politie informatie over Gökmen T. Het merendeel van die informatie is al bij de politie bekend. Dat is in dit geval begrijpelijk, omdat Gökmen T. vanwege zijn verleden al veelvuldig in de politie-systemen voorkomt.

Belangrijker is dat de politie via de bondgenoten kennis krijgt van de stemming in de wijken. Zij merkt dat uit de informatie die zij krijgt toegespeeld. De bondgenoten hebben actief contact opgenomen met mensen uit hun achterban. Zij vertellen de politie dat er gelaten op de gebeurtenissen wordt gereageerd. Mensen volgen gedwee de aanwijzingen van de politie en de burgemeester op. De teamchef van Utrecht-Zuidwest merkt hier het volgende over op:

Er werd al heel snel geroepen dat dit allemaal voor veel onrust ging zorgen, maar als je dan inzoomt dan zie je al snel dat het allemaal wel meeviel. En dat je daar mee aan de slag kan.

Het blijft dus rustig in de stad. De aanname dat de aanslag en de daarop volgende politieacties wel eens voor veel onrust kunnen zorgen, blijkt onjuist. Uit de terugkoppeling van de bondgenoten blijkt het tegendeel.

Informatie komt ook van de andere sleutelpersonen. Een conciërge van het ROC met wie de teamchef van Zuidwest regelmatig contact heeft, belt om te vertellen dat Gökmens broer op het ROC in Nieuwegein is. De jongen wordt door de politie opgehaald. Hij gaat uit eigen beweging mee. Op het politiebureau bevestigt hij het adres waar zijn broer na de aanslag naar toe is gegaan. Rond 18.00 uur wordt Gökmen op dit adres aangehouden.

Volgens de teamchef van Zuidwest laat dit alles zien hoe je door jarenlange investeringen in bondgenoten en andere netwerken op zo'n dag snel in verbinding bent. Er is een vertrouwensband opgebouwd.

### 6.3 Bondgenoten na de aanslag

#### *Verwerking*

De aanslag vraagt om nazorg. De gebiedsmanager van Utrecht-Zuidwest – waar de aanslag heeft plaatsgevonden – belt de volgende dag met een groot aantal wijkbewoners, onder wie ook de bondgenoten. Samen met de politie bezoekt zij de Turkse moskee. 's Avonds vindt al de eerste bondgenotenbijeenkomst plaats. Dat gebeurt op initiatief van de politie. Het besluit daartoe is al op de dag van de aanslag genomen. Kort nadat de leden die dag individueel zijn geïnformeerd over de gebeurtenissen besluit de gezamenlijke politieleiding dat het goed is om de netwerken op zo kort mogelijke termijn bijeen te roepen. Zij neemt contact op met de programmacoördinator veiligheid van het project 'Utrecht zijn we samen'. Hij neemt vervolgens contact op met de gemeentelijke gebiedsmanagers veiligheid en vraagt hun binnen drie dagen in hun wijken een bondgenotenoverleg op te zetten. De coördinator vormt de *linking-pin* tussen de stad en de wijken. Hij geeft ook aan waar de bijeenkomsten in grote lijnen over moeten gaan:

Het was een soort van evaluatie, maar ook een moment om elkaar in de ogen te kijken en het belang van de bondgenoten te onderstrepen.

Meer in het bijzonder zijn de bijeenkomsten bedoeld om te zien wat er in de wijk speelt en welke impact de aanslag op de wijkbewoners heeft gehad. De vragen die op tafel liggen zijn de volgende:

(...) Wat zijn de sentimenten? Hoe voelen de mensen zich nou? Zijn er spanningen? Is er sprake van een bepaalde polarisatie waar we van af moeten weten? Zijn er bepaalde angsten die leven onder mensen en kunnen we daar iets mee?

Dat het bondgenotennetwerk zo goed is georganiseerd, maakt het mogelijk om de eerste bijeenkomst al op dinsdagavond 19 maart te beleggen. De andere bijeenkomsten vinden op woensdag- en donderdagavond plaats.

De opkomst is groot. Alle bondgenoten zijn aanwezig. De politie zorgt voor broodjes en soep. Er blijkt een grote behoefte te zijn om over de aanslag te praten. De bondgenoten zijn nieuwsgierig. Ze willen allemaal van de politie horen hoe het die dag is gegaan en hoe het nu is in de wijk. De politie geeft aan dat zij dat zal vertellen, maar wel met de kanttekening dat alles binnenskamers moet blijven. Het is dus een vertrouwelijk overleg. Niet alle informatie kan worden vrijgegeven, maar de bondgenoten krijgen wel net wat meer informatie dan ze in de media kunnen zien of horen.

De bijeenkomsten werken louterend. De bondgenoten delen hun persoonlijke ervaringen van die dag. Een van de leden van het netwerk Kanaleneiland vertelt over de DSI die in de achtertuin van zijn ouders stond.

Hoeveel impact het had voor zijn ouders, die waren echt in tranen. Hij heeft ze in huis genomen. Dat vertelt hij dan ook heel open. Maar wel op een respectvolle manier, want iedereen snapt dat die mensen [de politie] daar hun werk moesten doen. Zij [de politie] is ook geen strobreed in de weg gelegd. Daar werd respectvol mee omgegaan.

Anderen vertellen dat ze bang waren omdat hun kinderen nog op school zaten en geen kant op konden.

Dat de bijeenkomsten al zo kort na de aanslag plaatsvinden, stelt de politie ook in staat om de bondgenoten snel mee te nemen in de aanpak van die dag. Met behulp van een tijdlijn vertelt de teamchef Zuidwest wat er in zijn wijk is gebeurd en hoe de politie heeft gehandeld. Hij legt uit waarom er direct na de aanslag is besloten om de stad 'op slot te doen' en waarom verscheidene panden in de wijk zijn doorzocht. In totaal heeft de politie die dag dertien panden betreden. De meeste daarvan staan in Kanaleneiland. Die panden worden bewoond door familieleden, vrienden en kennissen van Gökmen T., en vermoed werd dat hij zich daar wel eens zou kunnen ophouden. De teamchef toont ook begrip voor het feit dat die doorzoekingen veel onrust hebben gewekt.



Ook het nepnieuws dat tijdens de aanslag is verspreid, komt aan de orde. De bijeenkomst geeft de politie de gelegenheid om eventueel nog hardnekkig rondzingende geruchten definitief te ontkrachten. Uit alle bijeenkomsten blijkt dat de nepnieuwsberichten over aanslagen op moskeeën of op vrouwen met hoofddoekjes veel mensen in de islamitische gemeenschap bang hebben gemaakt. Die angst is nog niet geweken. Omdat de aanslagpleger van Turkse afkomst is en het speciaal had voorzien op blanke Nederlanders, vrezen veel moslims voor vergeldingsacties en copycats. Er wordt meerdere malen naar de aanslag in Christchurch verwezen. Mensen durven niet meer naar de moskee te gaan. De bondgenoten geven aan dat die angst ook wijd verspreid is. Aan de hand van deze verhalen wordt gesproken over eventuele beveiliging van moskeeën. De politie en de gebiedsmanagers verzekeren hen dat zij geen concrete dreiging zien. De politie heeft hierover contact gehad met haar landelijke partners. Er is dus geen reden om te vrezen voor wraakacties. Wel vragen zij de bondgenoten om alert te blijven:

Dus op het moment dat er sprake is van een concrete dreiging, of iets als signaal binnenkomt, weet dat we dat dan serieus oppakken. En weet ook dat we dan alles in gang gaan zetten om jullie ook daarover te informeren. Dat zijn ook wel de afspraken die we met elkaar maken.

Enkele bondgenoten van het netwerk Kanaleneiland vestigen de aandacht op de panden die door de DSI zijn binnengevallen. Sommige woningen hebben schade opgelopen. Zij vragen de gemeentelijke gebiedsmanagers hier aandacht aan te besteden. Deze functionarissen moeten echt die straten in en met de bewoners in gesprek gaan. De gemeente organiseert extra slachtofferhulp.

Het overleg leidt ook tot nieuwe inzichten. In een enkel netwerk blijkt dat sommige gemeenschappen slecht vertegenwoordigd zijn en dat het netwerk mogelijk moet worden uitgebreid.

De bijeenkomsten worden als nuttig ervaren. De bondgenoten hebben niet alleen hun persoonlijke emoties en zorgen kunnen delen met de politie en de gemeentelijke gebiedsmanagers, maar ook die van hun achterban. Dit gebeurt in elk bondgenotennetwerk. Daardoor geven de bijeenkomsten een redelijk betrouwbaar beeld van de sentimenten die onder de verschillende gemeenschappen leven. De politie en de gemeente hebben uitleg kunnen geven over het optreden van die dag, dat heel wat vragen heeft opgeroepen.

De politie en de gemeente ervaren de informatie die tijdens deze bijeenkomsten naar voren komt als waardevol, vooral vanuit het

perspectief van polarisatie. Zowel de politie als de gemeente vraagt zich namelijk af of de aanslag de polarisatie zal aanwakkeren en daardoor een nadelig effect heeft op de sociale cohesie in de Utrechtse samenleving. De verschillende gemeenschappen zouden van elkaar verwijderd kunnen raken. Dat blijkt niet zo te zijn. Beide nemen waar dat de aanslag juist een positief effect op de sociale cohesie lijkt te hebben. De onderlinge contacten in de bondgenotennetwerken lijken hier een positieve rol te hebben gespeeld.

### *Stille tocht; vrijdagavond 22 maart 2019*

Op vrijdagavond 22 maart vindt een stille tocht plaats ter nagedachte-nis aan de vier slachtoffers. De stoet loopt van het Jaarbeursplein naar de plek van de aanslag; het 24 Oktoberplein. Het idee om zo'n tocht te organiseren is door verschillende Utrechters geopperd. De gemeente coördineert de initiatieven. Een aantal bondgenoten geeft tijdens de genoemde bijeenkomsten aan wel aan die tocht te willen deelnemen. De gebiedsmanagers geven aan dat zij zich op een centraal punt kunnen melden, wat zij ook doen. Sommige bondgenoten maken spandoeken.

De stille tocht verloopt waardig. Burgemeester J. van Zanen loopt voorop, samen met de districtschef van de politie en de hoofdofficier van justitie. Ook supporters van FC Utrecht lopen mee met een groot spandoek. Op het 4 Oktoberplein leggen de mensen bloemen neer. Op een bepaald moment staan zij samen met de bondgenoten en hun spandoeken. De programmacoördinator ziet dit als een uiting van de verbinding die op dat moment wordt gecreëerd:

Je kan iets betekenen in de verbinding en in de samenleving, maar je moet het wel zelf doen. Door Bondgenoten heb je wel een basis hiervoor gelegd. Er is een zeker organisatorisch niveau aanwezig en er is een bijdrage geleverd aan het ontwikkelen van een denkwijze. (...) Dus dat is een belangrijke voorwaarde om dit soort dingen mogelijk te kunnen maken.

Dit moment wordt als zo'n bijzonder moment beschouwd omdat de groepen weinig contact met elkaar hebben. Deze gebeurtenis verenigt hen en eensgezind spreken zij hun afschuw over de aanslag uit. Na de stille tocht heeft FC Utrecht een grote groep bondgenoten uitgenodigd voor de wedstrijd tussen FC Utrecht en Feijenoord.

### *Een jaar na de aanslag*

Een jaar na de aanslag geeft burgemeester Van Zanen een interview aan RTV Utrecht. Hierin blikt hij terug op de gebeurtenissen van die dag. Wanneer hij de vraag krijgt voorgelegd of hij zich na de aanslag extra heeft ingespannen om de kloof tussen de verschillende gemeenschappen te dichten, zegt hij dat dit niet nodig was. In zijn antwoord legt hij uit dat de stad zich al lange tijd inspant en dat er allerlei verbindingen zijn in wijken en buurten. Hierdoor zijn de instanties goed geïnformeerd. Letterlijk zegt hij:

Ik kon merken op die dag [van de aanslag] dat omdat je zoveel mensen kent, dat een verbinding geeft en dus was het ook relatief eenvoudig om iets extra's te doen na 18 maart. Maar het geheim is wat daarvoor gebeurt. (RTV, Utrecht)

Op de vraag wat het effect is geweest van de inzet van bondgenoten is moeilijk antwoord te geven. Het is volgens de betrokkenen vrijwel niet meetbaar te maken. Dat heeft ook met de situatie te maken. Die is niet voorzien. Van Zanen geeft aan dat het effect bij voorziene situaties beter meetbaar is. De gebiedsmanager beaamt dit. Zij is er wel van overtuigd dat de inzet van het netwerk meerwaarde heeft gehad. Duidelijk is in ieder geval dat de bondgenotennetwerken zowel tijdens als na de aanslag belangrijke informatie aanleveren over de stemming in de buurten. Zij functioneren als een thermometer. Daarop kan weer worden gehandeld. Daarnaast blijken zij een stabiele schakel te zijn in de verbinding tussen de gemeente en de politie enerzijds en de Utrechtse bevolking anderzijds. Dat is het geheim waar burgemeester Van Zanen op doelt.

## **6.4 Tot slot**

De casus laat meerdere aspecten van de methodiek Bondgenoten zien. Op het moment dat doordringt dat er iets ernstigs aan de hand is dat mogelijk een grote impact op de stad kan hebben, worden de vier tactische netwerken onmiddellijk geactiveerd. De eerste getuigenissen wijzen erop dat de aanslagpleger een islamitische achtergrond zou hebben. Er wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat de aanslag een vergelding kan zijn voor de aanslag die dagen eerder op de moskee in het Nieuw-Zeelandse Christchurch heeft plaatsgevonden. Ook wordt niet uitgesloten dat er meerdere schutters actief kunnen zijn. Dit

veroorzaakt onrust en angst. Die worden aangewakkerd door de dwingende oproep aan alle stadsbewoners om binnen te blijven omdat de dader(s) zich wel eens in hun buurt of wijk zou (den) kunnen bevinden. Vooral onder ouders van schoolgaande kinderen zijn de zorgen groot. De kinderen mogen vooralsnog niet van school worden opgehaald. De onrust wordt nog eens versterkt door de heftige beelden van zwaarbewapende politiemensen in de wijk Kanaleneiland die op sociale media en in de extra-nieuwsuitzendingen van de NOS, RTL en lokale zenders als TV Utrecht rondgaan.

De tramaanslag toont het belang van de bondgenoten in een crisis-situatie. Anders dan bij de Pegida-demonstraties kan het netwerk zich niet op de actie bezinnen. Het wordt erdoor overvallen en dus moet er onmiddellijk worden gehandeld. De politie heeft in dit geval behoefte aan informatie over de sfeer in de wijken. De bondgenoten helpen hierbij. Van verschillende bondgenoten is bekend dat zij onmiddellijk hun achterban polsen. De politie vraagt hun om hun achterban gerust te stellen. Verscheidene bondgenoten komen onmiddellijk in beweging. Gedurende de zoekactie worden zij geregeld door de politie geïnformeerd. Tegelijk wordt ook informatie gevraagd over mogelijke daders.

Ook na afloop van de aanslag speelt de methodiek Bondgenoten een prominente rol. Dat doet zij in het verwerkingsproces. Want de aanslag blijkt een grote emotionele impact te hebben. Daarom worden de netwerken ook onmiddellijk bijeen geroepen en zijn de burgemeester en wethouders aanwezig bij de verschillende bijeenkomsten. Zij laten de bondgenoten ook meedenken over de nazorg, wat goed werkt bij het verwerken van de gebeurtenis. Zo krijgen de bondgenoten een rol in de stille tocht die op 22 maart plaatsvindt. Door de bondgenoten bijeen te laten komen is er ook ruimte voor verzoening. Er is immers een risico dat zo'n aanslag weer een reactie oproept. De aanslag is gepleegd door een moslim en dat zou mogelijk weer gewelddadige acties tegen de islamitische gemeenschap uit kunnen lokken. De bijeenkomsten fungeren dan ook als een ventiel. De bondgenoten vertolken het geluid van hun achterban, en de bijeenkomsten stellen hen in de gelegenheid om die geluiden met elkaar te delen.

De tramaanslag toont ook de waarde van een hecht bondgenoten-netwerk. Door regelmatig in het netwerk samen te komen en samen te werken is een vertrouwensband ontstaan. Die maakt het mogelijk dat informatie onmiddellijk kan worden gedeeld. Alle partijen, sleutelpersonen, politie en gemeente doen dat die dag. De methodiek Bondgenoten laat zien dat alle partijen snel bereikbaar zijn, zowel telefonisch als via de app-groep. De bondgenoten gaan ook direct aan de slag met de vraag hoe de stemming is onder hun achterban. Zij polsen of er sprake is van spanningen. Zij doen dat vanuit hun intrinsieke motivatie. Allen

hebben zij ook het besef dat de gebeurtenissen de gemeenschappen in de stad hard raken. Zij realiseren zich ook dat zij elkaar nodig hebben, niet alleen tijdens de crisis maar ook erna, om de gebeurtenissen te kunnen verwerken en ruimte te geven aan verzoening.



# 7

## Implementatie van Bondgenoten

In dit hoofdstuk beschrijven wij het implementatieproces. Zo geven wij antwoord op de vierde deelvraag van dit onderzoek: hoe verloopt de implementatie van Bondgenoten buiten de eenheid Midden-Nederland? Hierbij is gebruikgemaakt van scriptie-onderzoek van twee Politieacademiestudenten.<sup>1</sup>

Vanaf 2018 streeft de Nationale Politie ernaar Bondgenoten in alle basisteams te organiseren. Vanaf 2021 maakt Bondgenoten deel uit van het programma *Politie voor iedereen* en zou elk basisteam over zo'n netwerk moeten kunnen beschikken. In het kader van dit onderzoek is gekeken naar de implementatie van Bondgenoten. Dat is gebeurd in drie basisteams buiten Midden-Nederland die op dat moment hebben aangegeven een dergelijk netwerk te willen opzetten. Er zijn meerdere bijeenkomsten in deze basisteams bijgewoond en geobserveerd. Bij die observaties is gelet op de inhoud van de presentatie en op de reacties van de aanwezigen. Er is opgetrokken met de coördinatoren van de drie eenheden. Vervolgens zijn vijf betrokken politiemensen en een ambtenaar Openbare orde en veiligheid geïnterviewd. Omdat de implementatie stroef verloopt en in twee van de drie gevallen aanvankelijk niet tot een gunstig resultaat leidt, is het onderzoek uitgebreid naar een vierde basisteam, een tweetal districten en een eenheid waar de implementatie nog moet beginnen.

1 Van der Heijden & Witvoet, 2019.

## 7.1 Zeven stappen

De implementatie van de methodiek vindt volgens het *Handboek Bondgenoten* in zeven stappen plaats. Deze stappen zetten we hier nog eens op een rij. De beslissing om tot implementatie van de methodiek Bondgenoten in het team over te gaan, zou daarbij als stap 0 betiteld kunnen worden.

Stap 1: betreft de introductie in het team. Dit gesprek wordt gevoerd met een teamchef of een operationeel expert of operationeel specialist uit het basisteam. Er wordt vervolgens een moment gekozen om met het team bij elkaar te komen om een presentatie te geven.

Stap 2: behelst de presentatie. Deze wordt gegeven aan de betrokkenen in het basisteam en aan de gemeente. In de regel schuift de ambtenaar Openbare orde en veiligheid aan bij deze presentatie. De DCN'er legt uit wat Bondgenoten inhoudt en wat de methodiek voor het basisteam kan betekenen. Dat gebeurt aan de hand van een PowerPointpresentatie en met een filmpje.

Stap 3: hier wordt de richting bepaald. Er wordt gekeken waar het team met de methodiek naar toe wil. Wat is de visie en wat wil het team bereiken? Dit wordt door de basisteamchef besproken met de operationeel expert wijk, de wijkagenten en de ambtenaar Openbare en veiligheid van de gemeente. Hier kan worden vastgesteld welke problemen er spelen en welke bewonersgroepen men wil benaderen om deel te nemen aan het netwerk.

Stap 4: de sleutelfiguren worden door de wijkagenten aangedragen. Elke wijkagent geeft inzage in zijn netwerk en samen wordt er gekeken naar eventuele blinde vlekken. Het is de bedoeling dat ook de gemeente aan deze stap deelneemt en eveneens inzage geeft in haar sleutelfiguren. Het netwerk van de gemeente kan verschillen van dat van de wijkagenten. Zo kan men gezamenlijk tot een zo breed mogelijk netwerk komen.

Stap 5: (pre)selectie van de bondgenoten. Uit alle sleutelfiguren die worden aangedragen door de politie en de gemeente wordt een lijst van potentiële bondgenoten opgesteld.

Stap 6: benaderen van de bondgenoten. Dit gebeurt door middel van 'warm contact'. De bondgenoten worden persoonlijk benaderd. Een projectleider vergelijkt deze benadering met een interview, waarbij men



het contact aangaat met een bondgenoot. Soms doet de wijkagent dit, maar het kan ook een andere politiefunctaris zijn of een gemeentebtenaar. Het is zelfs denkbaar dat dit gebeurt door een tussenpersoon die al een goede relatie heeft met de politie/gemeente. Het gaat er hier om dat je een gemakkelijke ingang hebt in de gemeenschap. Een dergelijke benadering werkt dus vaak het best als de mensen al een zekere relatie met elkaar hebben.

Stap 7: organiseren van de eerste bondgenotenbijeenkomst. Hier worden de regels bepaald en wordt iedereen betrokken bij de methodiek. Deze bijeenkomst biedt alle gelegenheid om duidelijk te maken wat de bondgenoten in het netwerk met elkaar kunnen bereiken.

## 7.2 De onderzoeksgebieden

### *Team 1*

Team 1 beslaat onder meer een wijk in een grote stad. Het is een voormalige krachtwijk of vogelaarwijk.<sup>2</sup> De wijk is in de jaren zestig gebouwd en kent veel hoogbouw. Er is in het verleden al het nodige in de wijk geïnvesteerd. Er wonen zo'n 8500 mensen. Het merendeel daarvan heeft een migratieachtergrond. Het grootste deel daarvan is van Turkse origine. De wijk wordt vaak aangeduid als kwetsbaar en kansarm. Het gemiddelde inkomen is het laagste van alle wijken in de gemeente. De wijk is in de aanloop van dit onderzoek herhaaldelijk in het nieuws geweest vanwege overlast veroorzaakt door een kleine groep jongeren. Zij hangen rond het winkelcentrum, dat als hotspot is aangemerkt.

Gezien alle problemen lijkt de wijk bij uitstek geschikt om een bondgenotennetwerk op poten te zetten om spanningen eerder te kunnen signaleren en tegen te gaan. Er zijn ook mogelijkheden daartoe. Begin 2018 doet de politie onderzoek naar de moord op een wijkbewoonster. In het kader van dit onderzoek legt de accountmanager Gebiedsgebonden Politiezorg contact met een aantal sleutelpersonen in de wijk. Het merendeel komt uit de Turkse gemeenschap. De accountmanager ziet de sleutelpersonen als een 'brug' naar Bondgenoten. Het plan om een netwerk in te richten heeft de instemming van de teamchef. Dat het

2 Dit is de naam van veertig wijken die in 2007 vanwege meervoudige problematiek geselecteerd werden voor een grootschalige wijkenaanpak. De wijkenaanpak kwam tot stand onder verantwoording van minister Ella Vogelaar van Wijken, Wonen en Integratie.

teamgebied voorwerp is van onderzoek naar de invoering van Bondgenoten lijkt een extra impuls te geven aan de voortgang van het proces. Bovendien is de teamleiding ervan overtuigd dat er een dringende behoefte is aan een goed functionerend netwerk. Zoals een van de respondent aangeeft:

blijkt het nog zeer weerbarstig om collega's in te laten zien wat het belang is van het opbouwen en onderhouden van goede relaties en verbindingen met de omgeving en wat daarbij met betrekking tot houding en gedrag gewenst is. We hebben van de recente gebeurtenissen in de wijk nog niets geleerd.

De teamchef legt het plan voor aan de burgemeester teneinde bestuurlijk draagvlak te creëren. Uiteindelijk wordt de gehele driehoek in het plan gekend (respondent eenheid).

Het idee is om klein te beginnen en dan het netwerk uit te bouwen. Er vindt een startbijeenkomst plaats. Speciaal daarvoor maakt de accountmanager GGP nog een leidraad voor de selectie van bondgenoten. Daarna loopt het proces vast. De wijkagent denkt dat het nieuwe netwerk weinig toevoegt. Naar eigen zeggen is er een goed functionerend netwerk en daarom is er geen reden om nog eens een tweede netwerk op te bouwen. In hoeverre de methodiek Bondgenoten aan deze functionaris is uitgelegd, is niet goed duidelijk. Maandenlang gebeurt er niets.

Een nieuwe operationeel expert wijk (OE-wijk) pakt begin 2019 de draad weer op. Zij is enthousiast over de methodiek Bondgenoten en voelt ook de urgentie om het netwerk in te voeren. Er is nog steeds het nodige in haar wijk aan de hand en dat maakt dat zowel de bewoners als de politie gebaat zijn bij goede verbinding en een hechte overlegstructuur. Als zij een rondje maakt door de wijk om zich als nieuwe OE-wijk aan de bewoners te presenteren, maakt zij onmiddellijk van die gelegenheid gebruik om te zoeken naar potentiële kandidaten voor het bondgenotenwerk. Dat levert al de nodige waardevolle contacten, relaties én mooie gesprekken met informatie uit de omgeving op. Al na twee weken vindt ze twee mensen bereid om aan het netwerk deel te nemen. De een is een advocaat die zijn kantoor in de wijk heeft. Hij is bekend met de wijkproblematiek en kent veel van de bewoners. De ander is een voorzitter van een mbo-scholengemeenschap in de wijk. De OE-wijk zet haar zoektocht voort, met als resultaat dat meerdere mensen zich aansluiten bij het netwerk. Het zijn de voorzitter van de klankbordgroep in de wijk, zijn echtgenote, die een bestuurdersfunctie bij een vakbond heeft, een Turkse jonge wijkbewoonster die betrokken is bij de opvang van kansarme jongere 'drop-outs', en twee tandartsen

met een migratieachtergrond die bij het winkelcentrum praktijk houden.

Niet al te lang hierna vindt de eerste bijeenkomst van deze startgroep plaats. De gemeente sluit aan. De OE-wijk en de teamchef laten de bondgenoten meedenken over de verdere uitbouw van het netwerk. De OE-wijk zegt bewust te hebben gekozen voor mensen met bestuurlijke ervaring. Dat heeft in haar ogen een voordeel, omdat zij weten hoe het wijkwerk is georganiseerd en hoe verschillende partijen als de gemeente en de ketenpartners zich tot elkaar verhouden. Tegelijk zijn het mensen met een gedegen kennis van de wijk. Zij hebben stuk voor stuk status en invloed op een achterban. Inmiddels wordt ook in deze stad nagedacht over een apart jongerennetwerk.

### *Team 2*

Team 2 beslaat een middelgrote stad van zo'n 73.000 mensen. Bijna 10% hiervan heeft een Marokkaanse achtergrond. Er is één basisteam. De stad is in het verleden herhaaldelijk in het nieuws geweest vanwege overlast en criminaliteit. Vooral problemen met Marokkaans-Nederlandse jongens trekken al geruime tijd de aandacht. Daarnaast heeft een deel van de stad zich fel verzet tegen de komst van een nieuwe moskee. Daarop volgend stuitten ook de plannen voor de vestiging van een asielzoekerscentrum op weerstand. Beide komen er uiteindelijk niet, maar dit gaat niet zonder spanningen. Begin 2021 heeft de stad ook te maken met avondklokrellen. Hoewel deze niet de omvang hebben van die in Eindhoven, Den Haag, Rotterdam of Den Bosch, maken zij wel indruk. In de binnenstad timmeren verscheidene winkeliers hun etalages dicht.

Het idee van een bondgenotennetwerk spreekt de teamleiding van de politie al in 2018 aan. Er is eerder met klankbordgroepen gewerkt en daar is men niet ontevreden over. Bovendien onderschrijft zij het nut van een goede verbinding met verschillende gemeenschappen in de stad. Gezien alle spanningen in het verleden kan men hier alleen maar baat bij hebben. Het idee is om één tactisch/strategisch netwerk op te zetten voor de hele stad. Gezien de grootte van de stad en de wijze waarop de politie is georganiseerd – één basisteam – lijkt het de teamleiding niet praktisch om per wijk een apart netwerk op te zetten. De wijkagenten blijven immers hun eigen wijknetwerken onderhouden. In zo'n stedelijk netwerk zullen alle gemeenschappen vertegenwoordigd kunnen zijn. Het heeft de voorkeur om de burgemeester in het netwerk te betrekken, evenals de gebiedsofficier. Zo zal de hele driehoek vertegenwoordigd zijn.

Bij het samenstellen van een netwerk is de politie dus afhankelijk van de medewerking van de gemeente. Daar gaat het volgens een respondent mis. Wanneer de teamleiding in 2018 een bondgenotennetwerk wil opstarten, houdt de gemeente de boot af. Volgens de politie verkeert de burgemeester in de veronderstelling dat een bondgenotennetwerk een soort besluitvormend orgaan zal worden en dat vindt hij lastig. Dat idee is gebaseerd op een persoonlijke aanname, waarbij bondgenoten zich blijkbaar een oneigenlijke rol toe-eigenden. Meerdere malen vraagt de politie tevergeefs om de medewerking van de gemeente. Er wordt nog een extra voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd, Daar zijn het hoofd van de afdeling Openbare orde en veiligheid en de burgemeester bij aanwezig. Ook de beide teamchefs schuiven aan. De coördinator legt met behulp van een animatiefilmpje uit hoe de methodiek Bondgenoten in elkaar steekt. De burgemeester en de hoofdamtenaar zeggen toe dat ze aan de slag gaan met het maken van een kandidatenlijst. Wanneer die lijst er eenmaal ligt, blijkt dat opvattingen over goede sleutelpersonen uiteenlopen. Er staan namen op van personen die de politie beslist niet in het netwerk wil opnemen. Een nieuwe poging om tot een voor beide partijen acceptabele lijst te komen blijft uit. Dat heeft ditmaal te maken met het feit dat de burgemeester zijn vertrek heeft aangekondigd. Hij wordt niet direct opgevolgd. Eerst nog is er een interim-burgemeester. De teamchefs betreuren dat, temeer omdat de stad in die tijd te maken krijgt met een reeks autobranden, die veel onrust veroorzaken. Zij hebben het idee dat een bondgenotennetwerk op dat moment van nut had kunnen zijn.

In 2020 verandert de situatie wanneer een bestuurslid van een scholengemeenschap in de stad de beleidsambtenaar Inclusie en diversiteit van de gemeente benadert met het idee om een bondgenotennetwerk in de stad op te zetten. Hij werkte eerder als schoolbestuurder in Utrecht en maakte daar deel uit van een bondgenotennetwerk. De beleidsambtenaar is ook nog maar kort voor de gemeente werkzaam, kent de geschiedenis van bondgenoten in de stad niet en voelt wel wat voor het idee van de schoolbestuurder. Hij ziet vooral mogelijkheden vanuit het perspectief van inclusie. Een netwerk kan een goede mogelijkheid zijn om mensen uit verschillende gemeenschappen met elkaar te verbinden. De afdeling Openbare orde en veiligheid blijft voorsnog buiten beeld. De politie wordt wel bij het idee betrokken. De respondent van de gemeente geeft aan dat hij de politieleiding heeft gebeld en dat zij meteen enthousiast reageerde. De politieleiding geeft aan dat het goed is dat het weer wordt opgepakt.

Het wordingsproces verloopt anders dan de bedoeling is. Er wordt niet volgens de basisregels uit het *Handboek Bondgenoten* gewerkt. Er vindt eerst een verkennende bijeenkomst plaats, waarbij potentiële

bondgenoten aanschuiven. De kandidaten zijn door de gemeentebestuurder en de schoolbestuurder geselecteerd en uitgenodigd:

Wij zijn gaan kijken wie daar constructief en coöperatief aan mee zou kunnen werken. Ik heb de vraag voorgelegd in ons moskeebesturen-overleg. Ik heb gezegd: dit gaan we doen, en gevraagd: kennen jullie mensen die het leuk zouden vinden om mee te doen. Daarna hebben we nog een aantal mensen gericht gevraagd.

Het streven is om alle gemeenschappen bij het netwerk te betrekken. Naast de islamitische gemeenschap wordt ook de christelijke kerken en de lhbt-gemeenschap gevraagd om mee te doen. Er zijn geen voorgesprekken geweest. Tijdens de eerste bijeenkomst wordt uitgelegd hoe het bondgenotennetwerk moet worden gezien. De schoolbestuurder vertelt hoe het werkt in Utrecht en gebruikt de tramaanslag van 2019 als voorbeeld. Er wordt de aanwezigen letterlijk gevraagd of het wat lijkt. Vervolgens wordt hun gevraagd of ze deel willen nemen en of er nog mensen worden gemist. De groep mag niet groter worden dan twintig personen, inclusief de gemeente en de politie. De gemeente is met drie personen vertegenwoordigd, vanuit de afdelingen Veiligheid en wijken, Sociaal domein en een wethouder. Voorwaarde voor deelname is om zo veel mogelijk over een eigen achterban te beschikken. Dat laatste levert in de praktijk nog wel eens vragen op. Want hoe bepaal je of iemand ook daadwerkelijk een achterban heeft en of die persoon daar ook invloed op kan uitoefenen, aldus de respondent. In het voorjaar van 2021 is het netwerk vijftien personen groot. Er wordt dan gekeken wie er nog bij het netwerk kunnen worden betrokken. De blinde vlekken zijn onder meer de niet-moskeegebonden Marokkaans-Nederlandse gemeenschap en jongeren.

De totstandkoming van het netwerk verloopt dus anders dan elders in het land. Het netwerk wijkt in meerdere opzichten af van de inhoud van het *Handboek Bondgenoten*. Daar wordt in het geheel geen gebruik van gemaakt. Er is vooraf geen formeel besluit genomen om een netwerk in te richten en de spelregels komen geleidelijk tot stand. De respondent wil na zo'n vier bijeenkomsten kunnen bepalen wat er wel en wat er niet werkt en dan ook tot een vaste structuur komen. Het netwerk is vooral gericht op het creëren van onderling vertrouwen. Een van de redenen dat het lukt, is volgens de respondent dat het losjes is opgezet, maar wel met doel om tot een vaste groep te komen.

De politie speelt geen regierol. Dat doen de gemeentebestuurder en de schoolbestuurder. Zij doen dat niet vanuit hun professionele rol, maar veeleer omdat zij het initiatief hebben genomen. Vooraf polsen zij welk thema er speelt. Veiligheid is niet het belangrijkste thema.

Dat komt ook omdat het netwerk onder de hoede van de gemeentelijke afdeling Sociaal domein valt. Wanneer de bijeenkomst bij een van de bondgenoten wordt georganiseerd, mag deze als eerste een thema noemen. Verder is het vooral een open gesprek. Daarin pakt eenieder de rol die hij wil.

Een van de teamchefs ziet het netwerk als een ‘cadeautje’. Zij heeft het eerdere initiatief om Bondgenoten op te zetten zien vastlopen. Waar zij eerder met de gemeente over de werking en samenstelling van de bondgenoten van mening verschilde, is dat nu niet meer het geval. Alle namen van bondgenoten waar men het eerder niet over eens kon worden, zijn veranderd. Het netwerk wordt nu immers vanuit een heel andere richting – namelijk het sociaal domein – vormgegeven. Bovendien hoeft zij geen capaciteit te steken in de samenstelling van het netwerk. Dat is misschien een heel pragmatische benadering, maar is in een tijd waarin het de roosters van het team nauwelijks sluitend krijgt wel welkom. Eigenlijk wordt deze opzet wel als prettig ervaren:

Het is de politie die vaak van alles bedenkt en tegen anderen zegt hoe het moet. Terwijl wij niet altijd de regiehouder van een bepaald probleem zijn. (...) Wij zijn ook geneigd om alles vanuit een veiligheidshoek te bekijken. Dat is niet de enige kant. Het gaat in het bondgenotennetwerk soms ook over heel andere dingen, over fenomenen, over zaken die leven in de stad. Die zijn van invloed op het dagelijkse gebeuren en kunnen ook van invloed zijn op criminaliteit en leefbaarheid.

De ervaringen van de teamleiding met het netwerk zijn positief. Het werkt drempelverlagend. Ze kennen de bondgenoten nu persoonlijk en daardoor lopen ze makkelijker ergens naar binnen. Wanneer de teamchef een nieuwe wijkagent vergezelt bij zijn bezoek aan een moskee, blijkt zij de moskeebestuurder al te kennen. Dat voelt prettig. Ook wanneer de moskee later het doelwit is van brandstichting blijkt het netwerk zijn meerwaarde te hebben. ‘Het is dan goed om je rol en positie als politie aan te geven en daarbij te vertellen dat je niet alles kunt delen, maar je bent wel lid van hetzelfde netwerk.’ Met de schoolbestuurder heeft zij vast contact wanneer het om de jeugdproblematiek gaat.

Het thema veiligheid komt als vanzelf op de agenda. Zo wordt in februari 2021 een online bijeenkomst georganiseerd waarin de recente avondklokrellen op de agenda staan. Daarin geeft de teamchef uitleg over het politieoptreden en stelt gelijk een aantal vragen over het gedrag van de jeugd:

We hadden een bijeenkomst kort na de avondklokrellen, die ook hier hadden plaatsgevonden. Het was drie avonden onrustig en er is door de burgemeester een noodbevel uitgevaardigd. Gelukkig kwamen de ongeregelheden niet zo breed in de pers. Wij hebben toen ons verhaal kunnen doen en verteld dat de daders vooral jonge jongens waren die elkaar online opstookten en zich anoniem waanden. De schoolbestuurder herkende het maar maakte zich ook zorgen over de meiden. Zo kwamen er eigenlijk tal van problemen ter tafel die te maken hadden met de coronamaatregelen. (...) Mensen waren duidelijk aan het nadenken over bepaalde dilemma's die hen bezig hielden.

Wat nu al is geleerd, is dat het netwerk uitnodigt tot een sneller contact. Als er nu wat bij de moskee of de scholen gebeurt, heeft de teamchef onmiddellijk een contactpersoon. Andersom werkt dat ook. Door de appgroep en de telefoonlijst kunnen bondgenoten ook direct contact zoeken met de teamleiding. Dat is wel anders geweest. 'Zelden stappen mensen spontaan naar ons toe. Als teamchef sta je veel meer op afstand, terwijl wij misschien ook wel veel meer benaderbaar zouden moeten zijn.' De verandering is nu al zichtbaar.

### *Team 3*

Team 3 betreft een kleine gemeente van 28.000 inwoners. Ook deze gemeente is herhaaldelijk in het nieuws gekomen. Conflicten tussen twee lokale gemeenschappen hebben herhaaldelijk tot gewelddadige confrontaties geleid. Daar is ook de ME bij ingezet. De spanningen houden ook na deze confrontaties aan. Dit is ook de reden dat de staf van het team, die aanwezig is bij de startbijeenkomst, een voorstander is van Bondgenoten. Het kan hen helpen om eventuele spanningen eerder te detecteren en om de verhoudingen tussen beide gemeenschappen te normaliseren. Besloten wordt om een volgende bijeenkomst te organiseren waarbij alle wijkagenten en de hoofdambtenaar Openbare orde en veiligheid zullen aanschuiven. Tijdens die bijeenkomst legt de projectleider uit hoe de methodiek werkt. Hij heeft een collega uit Utrecht meegenomen, die al lange tijd met Bondgenoten werkt en aan de hand van voorbeelden uitlegt hoe de methodiek in de praktijk werkt. De wijkagenten snappen het belang van een structureel overleg, maar zijn tegelijk kritisch. Zij vragen zich af wat de meerwaarde is ten opzichte van hun eigen netwerk. Toch wordt besloten om een bondgenotennetwerk te bouwen. In een volgende bijeenkomst, waarbij de OE-wijk en de hoofdambtenaar Openbare orde en veiligheid aanwezig

zijn, wordt afgesproken om een eerste verkenning uit te voeren. Beiden zullen een lijst met potentiële kandidaten aanleveren. Terwijl de wijkagenten de opdracht krijgen om kandidaten te zoeken onder hun sleutelpersonen, zal de gemeente gaan zoeken in de leefbaarheidswijkteams en buurtpanels. Ook daar zitten volgens de ambtenaar Openbare orde en veiligheid geschikte kandidaten bij.

De hoofdamtenaar Openbare orde en veiligheid is enthousiast over Bondgenoten. Hij ziet het als een uitgelezen mogelijkheid om de netwerken van de gemeente en de politie te combineren. Hij ziet in Bondgenoten middelen voor verbinding. Vooral omdat er gezocht wordt naar mensen die een bepaalde gemeenschap vertegenwoordigen. Daar ligt wel een uitdaging. Want als de rellen spelen, ziet hij regelmatig mensen op de televisie van wie hij denkt: die moeten daar juist niet staan. 'Maar dat vormt zich zo. En dat zijn dan toch de mensen die op de een of andere manier respect in de wijk hebben. Dat is wel de methode van Bondgenoten dus ik ben benieuwd of we elkaar op zo'n manier gaan vinden.' Bovendien kan het in zijn ogen helpen om de twee gemeenschappen met elkaar te verbinden. Bij de politie klinken daarentegen twijfels door. Het zijn vooral de wijkagenten die hun bedenkingen houden. Het gaat op dat moment wel goed in de stad en er zijn geen grote problemen meer. Ook niet tussen de beide gemeenschappen.

Hoewel is afgesproken dat de OE-wijk het proces zal coördineren, is het in de praktijk vooral de hoofdamtenaar Openbare orde en veiligheid die de kar trekt. Als hij vertrekt omdat hij in een andere gemeente gaat werken, valt de implementatie stil. Dat gebeurt in 2019. Daarna is het implementatieproces niet meer op gang gekomen.

#### *Team 4*

Team 4 bevindt zich in een grote stad. Het teamgebied omvat vier grote wijken, met in totaal zo'n 80.000 bewoners. Het idee om een bondgenotennetwerk in te stellen ontstaat na een bijeenkomst voor sleutelpersonen op het politiebureau. De operationeel specialist A, Gebiedsgebonden Politiezorg (OSA GGP) is hierbij aanwezig en ziet dat er weinig interactie is. Eigenlijk is alleen de politie aan het woord. Hij ziet ook dat de wijkagenten veel contacten hebben, maar nooit 'het complete plaatje'. Zij zitten ook nooit met iedereen aan tafel (respondent eenheid Den Haag). De methodiek Bondgenoten zou in zijn ogen voor meer structurele verbinding kunnen zorgen. Er wordt bewust gekozen om in elke wijk een apart netwerk op te zetten:



Als je in één van die vier wijken woonachtig bent en je hebt een behoorlijk draagvlak, als je pastor bent of iets dergelijks, dan richt je je toch vooral op je eigen wijk of gebied. Daarom was het ons idee om het gebied op te knippen. Zo konden we het praktisch maken. We wilden een nieuw netwerk samenstellen, door gebruik te maken van het bestaande netwerk, maar wel door heel goed rekening te houden met de blinde vlekken. Welke partijen zou jij nou aan tafel willen zetten om te spreken over de wijk.

Er komt in twee wijken een bondgenotennetwerk. Het is de politie die de selectie uitvoert. De wijkagenten stellen de lijsten met kandidaten op. De gemeente wordt vooralsnog niet bij de samenstelling van het netwerk betrokken. Dat heeft volgens de politie te maken met de ingewikkelde organisatiestructuur van het lokale wijkwerk, waar men met meerdere gemeentelijke functies aan tafel zit.

De respondent geeft aan dat niet elke sleutelpersoon met een achterban bondgenoot kan worden. Zorgvuldigheid rond de keuze van kandidaten is geboden. Zo noemt hij het voorbeeld van de president van een Outlaw Motorcycle Gang die weliswaar over veel invloed beschikt bij zijn leden, maar gezien afwijkende normen en waarden en het klimaat van zo'n club niet aan een bondgenotennetwerk kan deelnemen. Hier wordt immers ook vertrouwelijke informatie gedeeld. Deze persoon kan wel als sleutelpersoon dienen en vormt daardoor een vast aanspreekpunt van de wijkagent. Als tweede voorbeeld noemt hij het bestuur van een moskee in de wijk. Het gaat hier om een moskee die regelmatig in opspraak is geweest vanwege ondemocratische en radicale uitlatingen. Er wordt wel met het bestuur samengewerkt. Tijdens de jaarwisseling lopen leden van de moskee in veiligheidshesjes met daarop de naam van de moskee door de wijk om de jeugd aan te spreken. Evenwel wil men vanwege hun opvattingen die vaak strijdig zijn met de democratische samenleving geen bestuursleden van de moskee in het bondgenotennetwerk opnemen. Dat heeft volgens de respondent te maken met vertrouwen (respondent eenheid Den Haag).

De samenstelling wijkt af van de oorspronkelijke opzet van Bondgenoten. Er nemen ook vaste ketenpartners aan deel. Het netwerk bestaat uit mensen die actief zijn in de wijk, zoals de voorzitter van een moskeebestuur, een directeur van een basisschool met veel kinderen uit de wijk, een voorzitter van een voetbalvereniging, de voorzitter van een winkeliersvereniging en een voorganger van de kerk. De respondent van de politie geeft aan dat het weinig moeite kost om deze mensen bereid te vinden om deel te nemen aan het netwerk. 'Burgers willen graag met de politie samenwerken.'

Daarnaast zijn dus ook professionals uit de veiligheidsketen in het netwerk opgenomen. Zij zijn benaderd vanwege hun professie. Een psychiater van de geestelijke gezondheidszorg wordt benaderd omdat er veel psychosociale problematiek in de wijk is. Daarnaast nemen managers van de woningcorporatie en het jongerenwerk deel aan het netwerk. De gedachte hierbij is om mensen die gewoonlijk geen contact met elkaar hebben, bij elkaar te brengen:

En misschien heb je als wijkagent wel geregeld contact met een moskeebestuurder, maar die moskeebestuurder heeft nog nooit gesproken met de manager van de woningbouwvereniging of met andere leden uit je netwerk. Misschien komen er wel heel veel mensen in jouw moskee die huizen huren van die corporatie en misschien hebben ze ook wel klachten. In zo'n gesprek kun je onmiddellijk schakelen. Het is dus niet alleen meerwaarde voor de politie, maar ook voor de andere deelnemende partijen. Je brengt mensen bij elkaar.

De netwerken zijn nog niet af. Vanuit de netwerken wordt gezocht naar gemeenschappen die nog niet zijn vertegenwoordigd. Het netwerk bepaalt dus gezamenlijk welke mensen nog worden gemist. Zo blijken er in een van de wijken veel Polen te wonen. Die groep is niet vertegenwoordigd. De voorzitter van de winkeliersvereniging stelt voor om raadsleden aan te schrijven die integratie in hun portefeuille hebben. Dat wordt niet gedaan. De vertegenwoordiger van de gemeente laat collega's zoeken naar een kandidaat, maar daar komt niets uit. Uiteindelijk blijkt een directe benadering de meest efficiënte. De wijkagent neemt contact op met een persoon die actief is in een kerk waar veel Polen samenkomen. Die actie levert wel een nieuwe bondgenoot op.

De beide netwerken komen vier maal per jaar bijeen. Dat is volgens de respondent voldoende. Bovendien moet je de leden niet te veel belasten. 'Je doet wel een beroep op mensen die ook beperkt in hun tijd zitten.' De wijkagenten zijn ook op de bijeenkomsten aanwezig. De teamleiding gebruikt de bijeenkomsten om veiligheidsthema's aan de orde te stellen. Een van die thema's is de drugsproblematiek in de wijk.

De OSA-GGP ziet een duidelijk verschil tussen Bondgenoten en de oude netwerken in de wijk. Bondgenoten maakt een netwerk inzichtelijker. Er zitten mensen aan tafel die zorgvuldig zijn geselecteerd op hun positie in de wijk. Zij hebben een achterban en kunnen daar invloed op uitoefenen. Er is een duidelijke structuur. Dit neemt niet weg dat de wijkagent als vooruitgeschoven post steeds zijn of haar positie in de wijk behoudt (respondent eenheid).

### *Districten 1 en 2*

Het gaat hier om twee districten uit eenzelfde eenheid buiten de Randstad. Zij zijn tegelijk onderzocht en de bevindingen zijn gebundeld. Het werkgebied bestaat in beide districten voor een groot deel uit landelijk gebied. Ook hier wordt de methodiek geïntroduceerd door de projectleider Bondgenoten – *Kracht van het verschil*. De projectleider vertelt zijn verhaal in negen verschillende basisteam. Dat doet hij door middel van ‘warme communicatie’. In elk basisteam geeft hij uitleg van de methodiek met behulp van een PowerPointpresentatie en de animatiefilm. Net als in team 3 heeft hij een ervaringsdeskundige uit een andere eenheid meegenomen die aan de hand van concrete voorbeelden uit zijn eigen bondgenotennetwerk het verhaal illustreert. De onderzoekers wonen meerdere bijeenkomsten bij en stellen vast dat de projectleider zijn verhaal aanpast per basisteam. Hij probeert zo veel mogelijk aan te sluiten bij de lokale context door zich vooraf te informeren over de maatschappelijke en veiligheidsproblemen die in het teamgebied spelen. Waar hij het accent op legt, verschilt. In het ene basisteam legt hij die op de lokale problematiek, in het andere probeert hij eerst de weerstanden onder de aanwezigen weg te nemen. Ook daarover heeft hij zich vooraf laten inlichten.

Het blijkt niet eenvoudig om het stappenplan uit het *Handboek Bondgenoten* binnen de geplande tijd te realiseren. Uit het onderzoek blijkt dat het in de ene plaats soms moeilijk is om de gemeente mee te krijgen en dat het in de andere veel moeite kost om de wijkagenten of teamchefs te enthousiasmeren. Persoonlijke betrokkenheid speelt daarbij een belangrijke rol. Wanneer een teamchef of OE-wijk warm loopt voor de methodiek, zal deze zich ook inzetten om Bondgenoten van de grond te krijgen.

De weerstand die de methodiek Bondgenoten ontmoet varieert, maar verschilt nauwelijks van de weerstanden elders in het land. Zo hebben de aanwezigen kritiek op de presentatie. Een OE-wijk geeft achteraf aan dat hij deze te veel vindt lijken op een verkooppraatje. De methodiek wordt in zijn ogen te veel ‘uitgevent’. Het zou beter zijn om aan te sluiten bij de behoefte van het basisteam. ‘Wanneer de vraag daar is, dan moet je komen met Bondgenoten.’ Kritiek is er ook op het stappenplan. Dat kan volgens sommigen sneller. De voortgang – het selecteren van de bondgenoten – raakt door alle dagelijkse politiewerkzaamheden soms in het gedrang. Daardoor gaat het hele proces langer duren en is het risico aanwezig dat de betrokkenen hun aandacht verliezen.

Uit de observaties en interviews blijkt ook dat veel wijkagenten Bondgenoten zien als een instrument dat zij allang toepassen. In hun

beleving is er weinig verschil met hun eigen netwerken. Bij een introductiebijeenkomst geeft een van hen aan: 'Dit is echt niet nieuw, dit doen wij al lang, we weten wie we moeten benaderen bij incidenten.' Sommigen hebben het idee dat Bondgenoten zich vooral richt op polarisatie. Dat speelt ook in het animatiefilmpje. In dat filmpje worden namelijk mensen getoond die overduidelijk allemaal een verschillende afkomst hebben. Een teamchef zegt hierover:

Het lijkt heel erg gericht op de moslimgemeenschap. Onze maatschappij hier lokaal ziet er anders uit. We hebben andere gebieden, buitengebieden. We hebben te maken met groepen boze boeren, die boos zijn over mestquota.

Ook wordt gezegd dat dit vooral iets is voor het westen van het land. Daar kampt de politie met andere problemen dan in het landelijk gebied. Men kan zich dus soms moeilijk met de inhoud identificeren.

Andere respondenten die na het zien van de introductiepresentatie van de methodiek wel enthousiast waren, hebben niet altijd een goed beeld van de methodiek. Zo vertelt een OE-wijk achteraf dat hij niet goed weet wat de methodiek nou eigenlijk inhoudt. Vooral over de selectie en de rol van de bondgenoten bestaat onduidelijkheid.

### *Eenheid 1*

Hier betreft het een eenheidsbrede aanpak. De eenheid beslaat meerdere grote steden en een groot landelijk gebied. De implementatie is in handen van de eenheidscoördinator netwerken. Voor die implementatie heeft hij een eigen traject ontwikkeld dat is bedoeld om mogelijke weerstanden die al in andere teams of eenheden speelden weg te nemen. Daarbij raadpleegt de coördinator een veranderkundige. Het traject is maatwerk. Het richt zich specifiek op de verschillende doelgroepen die bij de implementatie een rol spelen, te weten: de districtshoofden en teamchefs, de operationeel experts wijk, de wijkagenten en de gemeente. Voor elk van deze groepen zijn aparte presentaties gemaakt. Daarnaast sluit het traject zo veel mogelijk aan bij de *couleur locale*. Dat wil zeggen dat er rekening is gehouden met de sociale omgeving in het werkgebied. In dat kader is gekeken naar de mogelijke bronnen van spanningen waar de verschillende basisteams mee te maken krijgen. Het idee is dat herkenbaarheid in werkzaamheden, verantwoordelijkheden en werkomgeving bevorderlijk is voor de acceptatie van de methodiek.

Afgesproken is ook dat de eenheid zich eerst zal richten op het geografische operationele niveau, dat wil zeggen op de tactische bondgenotennetwerken in de basisteams. Het invoeren van strategische netwerken op sectorniveau komt later.

In de voorbereidende fase constateert de coördinator dat er behalve het *Handboek Bondgenoten* en het introductiefilmje verder geen ander materiaal over Bondgenoten voorhanden is. Er is behoefte aan documenten die meer op de verschillende doelgroepen zijn toegeschreven. Daarom maakt hij twee nieuwe documenten. Het zijn varianten op het bestaande handboek. In het eerste document worden het algemene doel en het functioneren van Bondgenoten uitgelegd. Het tweede richt zich meer op de praktijk met onderwerpen als de selectie van bondgenoten en het functioneren van de netwerken.

De presentaties vinden gefaseerd plaats. Door de coronamaatregelen die in maart 2020 in werking treden, worden deze digitaal gehouden. Dat is een handicap, maar de coördinator wil niet wachten op een versoepeling van de maatregelen. Het doel van de bijeenkomsten is om de teamchefs, sectorhoofden en wijkagenten niet alleen kennis te laten maken met de methodiek Bondgenoten, maar ook om het thema verbinding nog eens te benadrukken.

De eerste presentatie richt zich op de teamchefs. Want volgens de eenheidscoördinator is het maken van verbinding net zo goed een taak van de teamchef als van de wijkagent. De volgende presentaties zijn bedoeld voor de wijkagenten en de operationeel experts wijk. De wijkagenten – 55 in getal – komen in groepjes op negen verschillende locaties samen. Daar zijn taarten bezorgd en zijn banners opgehangen met de tekst ‘Bondgenoten professionele verkering’. Dit zorgt voor een goede sfeer.

De digitale bijeenkomst met de wijkagenten wordt gegeven vanuit een studio die met de hulp van de afdeling Communicatie en de landelijke afdeling ICT is opgebouwd in het politiebureau. Bij de inhoudelijke voorbereiding is een externe veranderoach betrokken. Er nemen in totaal 55 operationeel experts wijk aan dit webinar deel.

In de bijeenkomsten krijgen verschillende gastsprekers het woord. De landelijk projectleider Bondgenoten vertelt over de Bondgenotenmethodiek. Wijkagenten uit andere eenheden vertellen over hun ervaringen met Bondgenoten. In de bijeenkomsten zijn ook steeds wijkagenten uit andere teams aanwezig. Zij geven een korte presentatie en worden vervolgens geïnterviewd. In de pauze wordt alle deelnemers gevraagd om een foto te maken van de groep met de taart. Dat geeft het gevoel dat ze iets met elkaar delen. De bijeenkomst is zorgvuldig opgebouwd, waarbij wordt begonnen met het algemene verhaal van Bondgenoten en wordt geëindigd met een tweetal specifieke voorbeelden.

Aan het einde van de bijeenkomst biedt de coördinator aan om op locatie nadere uitleg te geven, wat leidt tot een groot aantal uitnodigingen van de wijkagenten.

Daarnaast sluiten de bijeenkomsten zo veel mogelijk aan bij de lokale omstandigheden. Dat is niet zo moeilijk, want er is veel in het gebied gebeurd. In een van de grotere steden zijn rellen geweest rond een actie van Pegida. Een andere gemeente heeft te maken gehad met zomerrellen. Een demonstratie van Kick Out Zwarte Piet leidt tot gewelddadige confrontaties tussen tegendemonstranten en de politie. In het buitengebied zijn er problemen met ‘boze boeren’. En zoals de coördinator aangeeft: ‘Wie had gedacht dat als in de VS George Floyd om het leven komt, we in dit gebied Black Lives Matterdemonstraties zouden hebben?’ Deze gebeurtenissen bieden voldoende aanknopingspunten om het belang van Bondgenoten te duiden. Zij maken het mogelijk om bij de operationeel experts wijk volop laagdrempelig binnen te komen.

De eerste bijeenkomst legt een aantal problemen bloot, waarop kan worden ingespeeld. Zo blijkt uit de gesprekken met de wijkagenten dat zij het soms moeilijk vinden om sleutelfiguren met een duidelijke achterban te vinden. Veel van de contacten van de wijkagenten zijn ontstaan naar aanleiding van incidenten die in het verleden hebben plaatsgevonden, of komen voort uit de overdracht door de vorige wijkagent. Het zijn vaak de zogeheten *usual suspects*. Bovendien, zo stelt de eenheidscoördinator, maken de meeste mensen contact met mensen die veel op henzelf lijken. De vraag is veel meer: hoe krijg je de blinde vlekken in beeld? Daar komt nog bij dat wijkagenten zelden met al hun contacten aan tafel zitten. Deze constatering, gedaan in de eerste bijeenkomst met de wijkagenten, leidt tot een vervolgbijeenkomst waar dit vraagstuk nadrukkelijk aan de orde komt. Alles is reden om een volgende bijeenkomst te organiseren waarin specifieke aandacht aan de selectie van sleutelfiguren wordt besteed. Deze bijeenkomst staat in het teken van ‘Vinden en binden’. Een onderzoeker van TNO vertelt over zijn onderzoeken naar burgerparticipatie, waarbij hij meerdere voorbeelden laat zien aan de hand van filmpjes. Een medewerkster van Defensie vertelt over de politiemissies in Afghanistan, de Key Leader Engagement en hoe er is gezocht naar sleutelpersonen. Vervolgens wordt samen met de wijkagenten gekeken wat deze methodiek kan opleveren in hun wijken. De centrale vragen zijn hoe vindt je geschikte sleutelfiguren/bondgenoten en hoe bind je hen aan je als politie?

Een vervolgbijeenkomst voor de teamchefs gaat vooral over sturing geven aan de verbinding. Het thema is ‘binnenstebuiten’. Gebleken is namelijk dat veel teamchefs zich vaak sterk op de interne organisatie richten, op de bedrijfsvoering en het welbevinden van hun personeel,

en veel minder op de buitenwereld, op het externe netwerk in de wijk. De vraag is welke contacten de teamchef heeft in de samenleving en welk belang hij of zij aan Bondgenoten hecht. Want een teamchef moet het niet alleen overlaten aan zijn expert, maar moet ook zelf aangeven dat hij het belangrijk vindt. De teamchef en de operationeel expert wijk van Kanaleneiland zijn aanwezig en worden geïnterviewd, waarbij bepaalde thema's aan hen worden voorgelegd. Vier korte filmpjes illustreren het verhaal en gaan in op maatschappelijke thema's waarbij bondgenoten zijn ingezet. Deze presentaties vormen de basis voor de gesprekken die daarop door de teamchefs worden gevoerd. Deze zijn verdeeld over drie online groepen. In die gesprekken richt de blik zich vooral op hoe de teamchefs zelf in het netwerk zitten en hoe zij hun rol zien. Zo worden zij nog eens op scherp gezet.

In een bijeenkomst voor twintig operationeel experts wijk wordt gekeken naar de omgang met de wijkagenten. Gebleken is dat niet alle wijkagenten het belang van Bondgenoten inzien. Zij hebben hun eigen netwerken en zien Bondgenoten als dubbelop en verwarrend. Het is soms moeilijk om ver vooruit te denken en te bedenken welke ontwikkelingen op langere termijn een effect op de wijk zullen hebben. Vaak zijn de incidenten leidend in het handelen van de wijkagent. Bovendien blijkt uit de gesprekken dat zij niet altijd geloven in de bereidheid van veel sleutelfiguren om hier (belangeloos) aan mee te doen. Het idee bestaat dat die sleutelfiguren slechts aanschuiven om hun eigen probleem op te lossen. Dat die sleutelfiguren dat ook kunnen doen vanuit hun intrinsieke motivatie naar de gemeenschap, wordt niet altijd beseft. De centrale vraag van deze bijeenkomst is hoe er meer draagvlak onder die wijkagenten kan worden gecreëerd. In de uitleg benadrukt de coördinator het belang van de wijkagent bij de totstandkoming en het functioneren van Bondgenoten. Deze draagt de sleutelpersonen aan. De coördinator stelt voor om de wijkagenten per bondgenotenoverleg één of meerdere thema's te laten benoemen die in de wijk spelen. De operationeel expert wijk nodigt per bijeenkomst een andere wijkagent uit. Zo blijven de wijkagenten betrokken en verbonden met het bondgenotennetwerk.

Ten slotte is er een aparte presentatie voor de gemeenten. Deze is onderdeel van het eenheidsoverleg, waar negen vertegenwoordigende ambtenaren integrale veiligheid bij aanwezig zijn. Er wordt een nieuw document geschreven, dat de teamchefs kunnen aanbieden aan hun burgemeester. Afspraak is dat de teamchefs de Bondgenotenmethodiek introduceren bij hun burgemeester en in dat gesprek de gemeente activeren om aan te haken.

De methodiek Bondgenoten leent zich in de ogen van de coördinator ook goed voor een thematische aanpak. Het eerste initiatief in

deze richting betrof een netwerk jeugd. Na verkennende gesprekken met mensen van de gemeente is een bijeenkomst belegd voor de drie gemeentes en basisteams. Aanwezig zijn de teamchefs en ambtenaren Integrale veiligheid. De aanpak lijkt op die van de bijeenkomst voor de wijkagenten. De wijk Kanaleneiland in Utrecht dient als voorbeeld, omdat men daar al zo'n jongerenbondgenotennetwerk heeft. Het programma wordt ingeleid door de landelijke projectleider, een beleidsmedewerker van de gemeente Utrecht en een politiemedewerker uit diezelfde stad. Er worden filmpjes vertoond waarin de teamchef van Kanaleneiland en een lid uit het jongerenbondgenotennetwerk hun verhaal doen. Inmiddels zijn twee teams bezig om een jeugdbondgenotennetwerk op te zetten. Net als in Utrecht richten zij zich op jongeren die over een achterban beschikken.

In een tweede thematisch bondgenotennetwerk draait het om het fenomeen ondermijning. Dat idee komt voor het eerst naar voren tijdens de bijeenkomst 'Vinden en binden'. De projectleider organiseert vervolgens een bijeenkomst met allerlei mensen die ook in ondermijningsland actief zijn, waaronder het RIEC en het LIEC. Die bijeenkomst is aanleiding om een pilot te starten in twee basisteams waarbij gezocht wordt naar sleutelpersonen in branches die gevoelig zijn voor ondermijning, zoals mensen van bedrijventerreinen, voetbalverenigingen die voor sponsoring worden benaderd, en boeren vanwege de verhuur van schuren en stallen.

### 7.3 Belemmerende factoren

De beschrijvingen laten zien dat de implementatie van een nieuwe methodiek als Bondgenoten niet altijd even soepel verloopt: de implementatie stuit op barrières. Van de drie teams die (in 2018) zijn gevolgd, zijn gedurende de onderzoeksperiode slechts twee netwerken tot stand gekomen. Het invoeren van een nieuw netwerk is vaak sterk afhankelijk van enkele personen. Als zij in de methodiek geloven, dan kunnen er snel resultaten worden geboekt. Dat is het geval in team 1 en team 4 en in zekere zin ook in team 2. In de eerste twee teams tillen de OE-wijk en de OSA-GGP samen met hun wijkagenten in korte tijd een bondgenotennetwerk van de grond. In team 4 komt het netwerk tot stand vanwege een initiatief van buiten de politiek.

In de periodieke bijeenkomsten van de projectleiders komen de problemen rondom de barrières steeds ter sprake. De weerstand komt over het algemeen niet van burgers. Juist van die zijde wordt vaak enthousiast



gereageerd. De weerstanden komen vooral vanuit de politieorganisatie. Dat maakte de invoering van de Bondgenotenmethodiek meer dan eens tot een moeizaam proces. Dat is opmerkelijk. Temeer omdat de beginselen van burgerparticipatie en een goed functionerend netwerk in de voorlichtingsbijeenkomsten vrijwel unaniem worden herkend en onderschreven. Toch zijn het vooral de politieprofessionals die weerstand bieden.

Welke factoren werken dan belemmerend? Hierna volgt een overzicht van de belangrijkste barrières per actor die we in ons onderzoek naar de implementatie tegen zijn gekomen.

### *Wijkagenten*

Hoewel wijkagenten het belang van Bondgenoten in het algemeen onderschrijven, is er toch sprake van weerstand. Deze is meerledig. Als eerste kan worden genoemd dat wijkagenten twijfelen aan het nut van het netwerk. In hun beleving komt het boven op de al bestaande netwerken. Een wijkagent in een van de onderzoeksgebieden heeft het over 'weer een netwerk' (bijeenkomst team 3). Die gedachte is aanleiding voor opmerkingen als: 'We hebben al een goed netwerk' of 'Bondgenoten bestaat al' (bijeenkomsten projectleiders). Een OE-wijk ziet de meerwaarde van Bondgenoten niet. Hij legt uit dat hij voldoende contact heeft met de sleutelpersonen in zijn gebied (Van der Heiden & Witvoet, 2019). Ook de eenheidscoördinator netwerken in eenheid 1 stuit op dergelijke bezwaren.

De weerstanden lijken ten dele voort te komen uit de politiecultuur. Koetsveld, Hartmans en De Man doen in 2016 onderzoek naar die cultuur, die zij beschrijven als behoudend. Politiemensen hechten veel waarde aan hun professionele ruimte. Daar komt bij dat de wijkagent vaak een grote autonomie heeft bij het organiseren van zijn werkzaamheden. Dat is ook de conclusie die Van den Brink trekt in een onderzoek naar de wijkagent. Zij hebben een redelijke vrijheid om invulling te geven aan hun werkdag. Zij hebben ook hun eigen werkstijl. Van den Brink stelt ook dat de wijkagenten in de vertaling van het veiligheidsbeleid hun eigen accent kunnen leggen. 'Om belangrijke elementen van het beleid doorgevoerd te krijgen, worden van bovenaf beleidsprioriteiten gesteld. De mate waarin een wijkagent dat beleid vertaalt, hangt van zijn acceptatie af: als hij bepaalde delen van het beleid niet ziet zitten, kan hij die eenvoudig negeren' (Van den Brink, 2010).

In ditzelfde onderzoek komt ook naar voren dat niet alle wijkagenten er eenzelfde opvatting op nahouden als het gaat om het onderhouden

van contacten met mensen in de wijk. Zij beperken hun contacten tot de momenten waarop zij die echt nodig hebben voor hun werkzaamheden. Anderen tonen juist een grote betrokkenheid. Van den Brink geeft verder aan dat niet altijd duidelijk is hoe de taak van de wijkagent moet worden ingevuld. Dat kan een verklaring zijn voor de uiteenlopende opbouw van de lokale netwerken van sleutelpersonen. Het opbouwen van een netwerk kost vaak tijd, veel tijd zelfs. Het gaat om vertrouwen. Datzelfde gaat op voor het onderhoud van zo'n netwerk. De wijkagent moet zich regelmatig bij zijn sleutelpersonen laten zien. Ook komt uit dit onderzoek naar voren dat wijkagenten soms een hekel hebben aan ellenlange vergaderingen en zij vooral een voorkeur voor informele contacten aan de dag leggen. Dit soort contacten zijn moeilijk te onderhouden (Van den Brink, 2010).

Terpstra laat in zijn onderzoek naar de positie van de wijkagent in 2019 – negen jaar na het onderzoek van Van den Brink – zien dat er niet zoveel veranderd is. Nog steeds beschikken wijkagenten over een hoge mate van autonomie voor wat betreft de uitvoering van hun taken. Wijkagenten hechten aan hun vrijheid en autonomie, wat overigens niet wil zeggen dat zij geen behoefte hebben aan sturing. Zij geven echter de voorkeur aan een persoonlijke vorm van sturing die rekening houdt met hun autonomie en expertise. Terpstra constateert dat er sprake is van een afstand tussen de wijkagenten en de leiding. Deze afstand is soms een bron van onvrede en voelt bij sommige wijkagenten als een gebrek aan waardering vanuit de teamleiding. Wat meespeelt, is ook de komst van de nieuwe functie operationeel expert wijk. Hierdoor is in de beleving van wijkagenten een onoverzichtelijke 'tussenlaag' ontstaan binnen de teams. Het is niet altijd duidelijk hoe zij zich organisatorisch tot de operationeel expert verhouden en wat de toegevoegde waarde is voor het wijkwerk. Terpstra merkt op dat er onder de wijkagenten scepsis, argwaan en wantrouwen heerst. Sommigen beschouwen de nieuwe functie als een uitholling van hun taken (Terpstra, 2019).

Deze cultuurkenmerken vormen een (gedeeltelijke) verklaring voor de weerstanden die optreden bij de implementatie van Bondgenoten, wat wordt bevestigd door de respondenten in dit onderzoek. Zij vertellen dat de invoering van Bondgenoten door collega's wordt beleefd als een top-downbenadering. Het wordt van boven opgelegd en dat voelt niet goed. De OSA-GGP van team 4 geeft aan dat bij het introduceren van nieuwe dingen collega's soms in de weerstand schieten. Nieuwe methoden worden automatisch vertaald als meer werk. Capaciteitsproblemen en werkdruk versterken dit gevoel (respondent eenheid Den Haag). Koetsveld e.a. (2016) hebben het in dit kader ook wel over reorganisatiemoedheid.

Weerstand is er ook met betrekking tot het delen van het netwerk. Sommige wijkagenten hebben het idee dat zij hun sleutelpersonen moeten afstaan en daardoor hun grip op het eigen netwerk verliezen. Ook het geven van inzage in hun netwerk ligt soms gevoelig. Zoals al opgemerkt, gaan niet alle wijkagenten op eenzelfde manier met hun netwerk om. Er zijn kwaliteitsverschillen. Duidelijke criteria waaraan zo'n netwerk moet voldoen ontbreken. Door inzage te geven in het netwerk wordt de (soms beperkte) kwaliteit van het netwerk zichtbaar. Dat wordt niet door alle wijkagenten geapprecieerd. Sommigen zien het als een afbreukrisico. Zij voelen zich gecontroleerd en beknot in hun handelen. De OSA GGP van team 4 vertelt over de weerstand die rond 2015 ontstond bij de introductie van netwerkontwikkeling. In dat kader werden er Excelbestanden met sleutelpersonen gemaakt. Elke wijkagent moet zijn netwerk registreren in dit bestand en dat levert veel gemopper op: 'Wat ga je doen met mijn netwerk?'

### *Leidinggeevenden*

Bij leidinggeevenden gaat het niet alleen om het geven van sturing. Het gaat ook om hun eigen motivatie. Hoe staan zij tegenover verbinding? Niet alle leidinggeevenden zien de meerwaarde van Bondgenoten in. Het idee bestaat dat het tijd kost om een netwerk op te zetten en te onderhouden. Die tijd is kostbaar, net als de beschikbare capaciteit in het team. Een sectorhoofd merkt op dat een strategisch netwerk ook voor hemzelf betekent dat hij vijf tot zes keer per jaar wordt geacht een bijeenkomst voor te zitten, zonder dat er een duidelijk veiligheidsvraagstuk op tafel ligt. Hij ziet het als een flinke tijdsbesteding. Met het oog op de capaciteit is het de vraag of die tijd dan niet beter kan worden benut. Dezelfde kritiek komt van teamchefs en de operationeel experts wijk. Meerdere leidinggevende respondenten gaan er ook van uit dat zij al een goed netwerk hebben. Een teamchef in een van de grote steden in het westen van het land geeft aan dat hij 'incidenteel' al talloze bondgenoten heeft. Hij ziet de meerwaarde van een netwerk niet direct in. Op de vraag of hij wel eens met al zijn bondgenoten aan tafel zit, is het antwoord ontkenkend. Zijn wijkagenten onderhouden de vaste contacten met die personen (respondent politie).

Een andere teamchef in diezelfde stad vindt Bondgenoten maar ingewikkeld. Los van het feit dat het haar veel tijd zou gaan kosten, vraagt zij zich af hoe zo'n netwerk goed georganiseerd kan worden. Er ontstaan dan wel veel verschillende lagen: de wijkagent, de operationeel expert wijk en de teamchef. Dat loopt dan allemaal door elkaar en het is de vraag hoe je ze betrokken maakt. Een sectorhoofd twijfelt openlijk

aan de waarde van een bondgenotennetwerk op strategisch niveau. De problemen worden toch voornamelijk door het team opgepakt.

Een eenheidscoördinator denkt dat teamchefs veel meer met de bedrijfsvoering bezig zijn. De verbinding met de wijk laten zij aan hun wijkagenten en operationeel expert wijk over. Ook de projectleiders zien dit. Zij denken dat dit komt omdat de politie in haar handelen vooral reactief georiënteerd is. Vanuit die oriëntatie krijgt preventie minder aandacht. De vraag is dan wat Bondgenoten voor hen oplevert. Dat verklaart waarom er vaak geredeneerd wordt vanuit kosten en baten.

Ook de lokale situatie is bepalend voor het al dan niet aan de slag willen gaan met Bondgenoten. Sommige teamchefs zien geen directe noodzaak voor het opzetten van een bondgenotennetwerk. Het is rustig in hun werkgebied en daardoor is er geen behoefte aan een dergelijk netwerk. Er is dus geen sprake van urgentie. Zij zien Bondgenoten vooral als middel om branden te blussen. Pas op zulke momenten krijgt het maken van verbinding voor hen een extra belang. De spanningen dienen immers zo snel mogelijk te worden weggenomen en dat kan alleen in samenwerking met de betrokken gemeenschappen. Wanneer de situatie normaliseert, en daardoor de urgentie afneemt, lijkt ook de belangstelling voor Bondgenoten af te nemen. Dit staat haaks op het beginsel investeren in relaties in tijden van rust om er gebruik van te kunnen maken in tijden van spanning. Maar in die tijden van rust wordt de noodzaak van een goed functionerend netwerk op tactisch en strategisch niveau kennelijk niet of minder gevoeld. Dat er ook een preventieve werking van uitgaat, wordt onvoldoende beleefd. Dat is opvallend, omdat de vraag naar de noodzaak van een bondgenotennetwerk ook is gesteld in teams waarvan het werkgebied herhaaldelijk in het nieuws is vanwege spanningen. De methodiek is hier wel bekend, maar zet niet aan tot handelen. Dat de Bondgenotenmethodiek een instrument is om duurzame en veerkrachtige relaties op te bouwen met wijkgemeenschappen wordt niet altijd ingezien.

Een goede relatie betaalt zich niet alleen uit in tijden van spanningen. In het algemeen, zo stellen meerdere respondenten, biedt zij meer zicht op de problemen in de wijk en bevordert zij de informatiepositie van de politie. Wanneer er sprake is van vertrouwen en een goede relatie zijn mensen eerder geneigd om informatie te delen.

De invoering van de methodiek Bondgenoten kent daarnaast een sterke mate van vrijblijvendheid (dit is niet veranderd na opname van de methodiek in het beleidsdocument *Politie voor iedereen*). Leidinggevend worden niet op het ontbreken van een netwerk aangesproken. Het opzetten en onderhouden van een bondgenotennetwerk is geen specifiek doel, noch in het team, noch in de districten. Teamchefs

en sectorhoofden voelen zich hierdoor niet verplicht om zo'n netwerk in te voeren.

### Teams

Dat de Bondgenotenmethodiek in meerdere teams of districten niet wordt opgepakt, heeft ook te maken met beeldvorming. De methodiek wordt vaak geassocieerd met achterstandswijken. Ook heerst het beeld dat Bondgenoten vooral een 'multiculti-dingetje' is. Dat de Bondgenotenmethodiek tot begin 2020 onderdeel uitmaakt van het project *Kracht van het verschil* versterkt dit beeld. Hierdoor wordt de methodiek al snel gezien als een middel om contact te leggen met de verschillende etnische of culturele gemeenschappen in een team- en/of districtsgebied.

Bondgenoten wordt tevens geassocieerd met 'moeilijke wijken' in de grote steden in de Randstad. Die wijken kennen een hoge mate van etnische en/of culturele diversiteit. Respondenten in districten 1 en 2 geven aan dat de verhoudingen daar anders zijn dan in de Randstad. Hierdoor is er geen noodzaak tot het opzetten van een bondgenoten-netwerk, althans niet zoals in de voorgeschreven vorm. De respondenten geven in 2019 nog aan dat polarisatie in Oost-Nederland vrijwel geen rol speelt. Problemen spelen volgens hen vooral in de agrarische sector. Daar heeft de politie echter geen structurele verbinding mee (Van der Heiden & Witvoet, 2019).

De beeldvorming wordt mede gestuurd door het *Handboek Bondgenoten*. Hier ligt de nadruk op het voorkomen van spanningen. Bondgenoten is voor veel respondenten meer dan dat. De methodiek gaat voor hen ook om verbinding en relaties tussen de wijkbewoners en de politie en de gemeente als doel op zich.

De beeldvorming wordt ook negatief beïnvloed door de geringe bekendheid met Bondgenoten. Er is weinig over te vinden op het politie-intranet of in open bronnen. Tot halverwege 2018 is er alleen het *Handboek Bondgenoten*. Daarna is er ook een filmpje beschikbaar. Goede werkwijzen zijn niet beschreven. Daardoor spreekt de methodiek ook niet altijd tot de verbeelding en is de werking ervan niet voor iedereen duidelijk. In district 1 en 2 zeggen wijkagenten ook na de presentatie nog niet te weten wat de methodiek inhoudt en wat voor gevolgen de implementatie voor hun werkzaamheden zal hebben.

Ten slotte kan hier ook het voorbeeld van de burgemeester in team 2 worden genoemd. Ook zijn beeld van de methodiek is vertekend. Hij denkt dat het bondgenotennetwerk een zekere mate van beslissingsbevoegdheid heeft als het gaat om de aanpak van de problemen in een

bepaald gebied. Dit geeft aan dat ook voor de deelnemende partners de methodiek duidelijk moet zijn.

Doordat de methodiek Bondgenoten is opgenomen in het nieuwe beleidsdocument *Politie voor iedereen* is de bekendheid gegroeid, maar uit diverse gesprekken blijkt dat politiemensen soms een eigen beleving hebben bij Bondgenoten. Sommigen zeggen te werken met de methodiek, maar bij navraag blijkt dat zij daar vaak alleen de bestaande netwerken van de wijkagenten mee bedoelen. Daarnaast kennen zij structurele netwerken met vaste overlegstructuren.

### *Gemeente*

De Bondgenotenmethodiek wordt toegepast in nauwe samenwerking met de gemeente. Dat betekent dat beide partners – politie en gemeente – een gezamenlijk doel en belang delen. Zij moeten nauw samenwerken. Wanneer er geen klik is, kan dit bezwaarlijk zijn voor het opzetten en het onderhouden van een bondgenotennetwerk. In team 2 loopt het proces vast omdat de gemeente en de politie niet tot harde afspraken kunnen komen. De politie wil het netwerk wel opstarten, maar de gemeente blijft op de handen zitten. Zelfs een extra presentatie aan de burgemeester krijgt het proces niet op gang.

In team 3 neemt de gemeente het voortouw. Ook dat maakt de ontwikkeling kwetsbaar. Het is een kleine gemeente en als de betrokken ambtenaar van baan verandert en de gemeente verlaat, valt het proces in duigen. De politie neemt het stokje niet over.

Over het algemeen is men het erover eens dat de politie de leiding moet nemen. Dit is ook wat de ontwerpers van de methodiek aanbevelen. Burgers werken graag samen met de politie. Het eerder beschreven voorbeeld van de klankbordgroep in Gouda is hier een goed voorbeeld van. Een respondent merkt op dat de politie zich niet half realiseert hoe belangrijk zij is (respondent eenheid Den Haag).

### *(Potentiële) bondgenoten*

Het is een kunst om de juiste personen te vinden die als bondgenoot in het netwerk kunnen worden opgenomen. Dat verklaart in meerdere gevallen waarom het zo lang duurt om het netwerk op te bouwen. Het is verleidelijk om dan toch terug te vallen op de *usual suspects* ofwel de personen met wie al contacten zijn. Dezen voldoen niet altijd aan het gewenste profiel voor Bondgenoten. Een van de voorbeelden laat zien

hoe verleidelijk het is om toch professionele partners in het netwerk op te nemen.

Onderzoek wijst uit dat de animo tot burgerparticipatie in wijken met sociaaleconomische problematiek gering is. Het is de vraag in hoeverre de wijkagenten in deze wijken voldoende zicht hebben op potentiële kandidaten voor Bondgenoten. Het opzetten van een netwerk kost hier meer tijd en zoekwerk. Toch laat het voorbeeld van team 1 zien hoe er vlot kan worden aangehaakt bij verenigingen en organisaties die al in de wijk actief zijn en soms ook deel uitmaken van een netwerk. Hier wordt gebruikgemaakt van het parochiale niveau van de al eerder genoemde criminoloog Carr. Er kan dan met een klein aantal personen worden begonnen. Het netwerk wordt dan in samenspraak met de bondgenoten verder uitgebreid, zoals ook in team 4 is gebeurd. Samen met de bondgenoten kijkt men welke gemeenschap nog ontbreekt en vervolgens wordt daar actie op ondernomen. Daarbij maakt men dan weer gebruik van de netwerken van de individuele bondgenoten. Ook het Utrechts jongerenbondgenotennetwerk getuigt van deze aanpak. Eerst wordt via het bestaande bondgenotennetwerk gezocht naar geschikte jongeren en vervolgens zoeken de jongeren vrouwelijke kandidaten voor het eigen jongerennetwerk.

Zoals ook hiervoor al aan de orde kwam: de bondgenoten worden in samenspraak met de gemeente geselecteerd. Consensus over de kandidaten is vereist.

Een punt van aandacht is om regelmatig te kijken of de juiste bondgenoten aan tafel zitten. Een wijk is dynamisch en de samenstelling van de bewoners kan veranderen. Datzelfde geldt voor de status of positie van de bondgenoten ten opzichte van hun achterban. Dat doet zich ook voor bij de jongerenbondgenoten. Deze blijven niet eeuwig jong, dus er zal regelmatig moeten worden gezocht naar vernieuwing.

#### 7.4 Tot slot

Het onderzoek naar de implementatie van het Bondgenotennetwerk in de zeven onderzoeksgebieden laat zien hoe een nieuwe methodiek als Bondgenoten op bezwaren kan stuiten. Die bezwaren verschillen. Als wij de zeven stappen van de implementatie nog eens doorlopen zien wij het volgende:

Stap 1: betreft de introductie in het team. Dit verloopt over het algemeen goed. De methodiek wordt uitgelegd en leidinggevendenden geven aan dat zij het wenselijk vinden dat Bondgenoten een vaste plek krijgt in de

basisteam. Zij zien de meerwaarde van het netwerk. Dit biedt ook de mogelijkheid om eventuele misverstanden over de methodiek, zoals in team 2 het geval is, weg te nemen. Dat leidinggevend zich conformeren aan de methodiek is belangrijk. Doen zij dit niet of verlaten zij de organisatie, zoals in team 3 gebeurd is, dan loopt het implementatieproces vast.

Stap 2: behelst de presentatie aan het basisteam en de gemeente. In deze stap worden het doel en de werking van Bondgenoten uitgelegd. Hier zien we de eerste knelpunten opdoemen. Het verhaal van Bondgenoten blijkt verschillend te worden geïnterpreteerd door de respondenten. De geschetste situatie waarbij spanningen als voorbeeld dienen, wordt niet altijd door de toehoorders herkend. De gepresenteerde problematiek speelt niet in hun eigen werkgebied. Bovendien zien zij Bondgenoten soms als dubbelop. De wijkagenten hebben hun eigen netwerken en een nieuw netwerk is lastig.

Stap 3: richting bepalen. Er wordt gekeken waar het team met de methodiek naartoe wil. Hier zien we dat een duidelijke visie noodzakelijk is. Zowel de politie als de gemeenten moeten helder voor ogen hebben welke problemen er spelen en welke gemeenschappen zij in het netwerk willen opnemen. Is dat niet het geval, zoals in team 2 waar de gemeente een andere invulling aan de methodiek geeft, dan kan dit de voortgang verstoren.

Duidelijk wordt ook uit het onderzoek dat er op meerdere plekken voor wordt gekozen om niet meteen het hele netwerk op te tuigen, maar om dit te laten groeien en ook de bondgenoten hier een stem in te geven, zoals in team 1 en team 4 gebeurt.

Stap 4: de sleutelfiguren worden door de wijkagenten en de gemeentelijke gebiedsmanagers aangedragen. Zij geven inzage in hun netwerk. Dit laatste stuitte soms op weerstand omdat niet iedereen zijn of haar netwerk wilde delen. Dit kan te maken hebben met de autonome positie van de wijkagent. Bondgenoten dwingt hem of haar immers om het eigen netwerk bloot te geven.

Stap 5: (pre)selectie van de bondgenoten. Wanneer stap 4 voor alle betrokkenen duidelijk is, dan levert de uiteindelijke selectie vrijwel geen problemen op. Wanneer duidelijke afspraken over de achtergronden van de potentiële bondgenoten ontbreken, dan veroorzaakt dit misverstanden, zoals in team 2 naar voren komt. De gemeente draagt



kandidaten aan die de politie beslist niet als bondgenoot in een netwerk wil opnemen.

Stap 6: benaderen van de bondgenoten. Hier doen zich nauwelijks knelpunten voor. De ‘warme’ benadering werkt goed. De kandidaten zijn al bekend bij de wijkagenten, die contacten met hen onderhouden. Het zijn zowel de wijkagenten als de teamchefs en de gemeentelijke gebiedsmanagers die het gesprek aangaan.

Stap 7: organiseren van de eerste bondgenotenbijeenkomst. Deze bijeenkomsten worden gebruikt om het project goed te introduceren. Hier worden de regels bepaald en wordt iedereen betrokken bij de methodiek. Het onderzoek wijst uit dat het vaak meerdere bijeenkomsten vergt voordat het netwerk optimaal draait. Mensen moeten aan elkaar wennen en elkaar vertrouwen en dat kost tijd.

Uit het voorgaande blijkt dat vooral de voorbereiding van het netwerk – stap 1 tot en met 5 – problemen oplevert. De methodiek wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd en betrokkenen betrekken de methodiek soms specifiek op hun eigen werkgebied, dat in hun beleving niet overeenkomt met het gepresenteerde verhaal. Misverstanden bestaan er ook over de intenties van de methodiek. Wanneer de gemeente en de politie niet hetzelfde beeld hebben bij Bondgenoten, dan kan dit de implementatie verstoren. Ten slotte geeft de selectieprocedure aanleiding tot misverstanden. Zijn deze hindernissen genomen en hebben de gesprekken met de bondgenoten plaatsgevonden, dan kunnen de netwerken worden opgestart.



# 8

## Bondgenoten: een balans en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. In dit hoofdstuk maken wij de balans op. Daarbij benoemen wij de specifieke kenmerken van de methodiek Bondgenoten en kijken wij naar de overeenkomsten en de verschillen met andere netwerken. Verder kijken wij naar de effecten van Bondgenoten en staan wij stil bij de vraag hoe Bondgenoten bijdraagt aan het signaleren en voorkomen van maatschappelijke spanningen.

Inmiddels werken verschillende eenheden met de Bondgenoten-methodiek. Deze wordt anno 2022 zo'n tien jaar toegepast. Zoals gezegd, maakt de methodiek onderdeel uit van het programma *Politie voor iedereen*. Voorloper is de eenheid Midden-Nederland, waar de methodiek ook is ontwikkeld. Daar zijn in alle gemeenten netwerken actief. Ook in andere eenheden, waaronder Den Haag, Noord-Holland en Oost-Brabant, zijn bondgenotennetwerken opgezet. Elders zijn nieuwe netwerken nauwelijks van de grond gekomen. De coronacrisis en de daaraan verbonden beperkingen om met gezelschappen samen te komen spelen de implementatie parten. Er wordt over gesproken, en de mogelijkheden voor implementatie worden verkend, maar tot werkelijke resultaten heeft dit nog niet geleid. Dit is ook aanleiding om vanuit het programma *Politie voor iedereen* opnieuw actie te ondernemen.

### 8.1 Specifieke kenmerken van Bondgenoten

In dit onderzoek hebben wij ons in het bijzonder gericht op de methodiek Bondgenoten en deze methodiek gespiegeld aan andere voorbeelden van veiligheidsnetwerken waarin nadrukkelijk de verbinding met de burger wordt gezocht. Wij kunnen concluderen dat de

bondgenotennetwerken een aantal specifieke kenmerken bevatten die hen onderscheiden van de andere netwerken.

Bondgenotennetwerken bieden maatwerk op wijkniveau. Zij bestaan uit sleutelpersonen die geselecteerd zijn vanwege hun invloedrijke rol in de gemeenschappen die zij vertegenwoordigen. De belangrijkste gemeenschappen uit het werkgebied zijn in het netwerk vertegenwoordigd. Met de bondgenoten worden duidelijke afspraken gemaakt over hun rol en hun bereikbaarheid. De bondgenotennetwerken hebben een structureel karakter. Zij komen regelmatig bijeen en kunnen in tijden van crisis snel worden gemobiliseerd. De netwerken kunnen ook een rol spelen in het versterken van de sociale cohesie in de wijk. Doordat de verschillende gemeenschappen regelmatig met elkaar aan tafel zitten, krijgt men begrip voor elkaars culturele achtergronden en de specifieke problemen die in zo'n gemeenschap leven. Onderlinge spanningen worden sneller ter sprake gebracht en gesignaleerd, zodat er in een vroeg stadium op kan worden ingespeeld en het risico van escalatie wordt verkleind.

De overlegstructuur waarbij de politieleiding in de persoon van het sectorhoofd of de teamchef en de gemeente in de persoon van een gebieds- of wijkmanager deel uitmaken van het overleg, geeft vervolgens de mogelijkheid om het veiligheidsbeleid voortdurend te spiegelen en zo mogelijk aan te passen aan de behoeften van het werkgebied. Leidinggevend zijn hierdoor nauw verbonden met de bewoners en de problematiek van hun werkgebied.

Het bondgenotennetwerk kent een aantal randvoorwaarden, zoals een wederkerige relatie, ruimte voor diversiteit en voor dialoog. Door elkaar regelmatig te ontmoeten ontstaat een vertrouwensband. Dat laten de voorbeelden die hiervoor zijn beschreven wel zien. Door dat vertrouwen wordt de legitimiteit en daarmee ook de informatiepositie van de politie versterkt.

### *Het netwerk Bondgenoten*

Inmiddels zijn verschillende varianten van Bondgenoten ontstaan. In de categorisering van veiligheidsnetwerken die in hoofdstuk 3 aan de orde kwam, houden de bondgenotennetwerken het midden tussen een preventief en een reactief informeel netwerk waar burgers aan deelnemen. Informeel wil zeggen dat professionals min of meer zijn uitgesloten van deelname. Met professionals worden de vaste ketenpartners bedoeld die actief zijn op het terrein van leefbaarheid en veiligheid.

Dan gaat het meestal om jongerenwerkers, medewerkers van woningcorporaties en welzijnsorganisaties.

De bondgenoten worden in de regel gezocht en gevonden op het parochiale niveau, zoals beschreven door de Amerikaanse criminoloog Carr. Daaronder rekent hij verenigingen, vrijwilligersorganisaties, scholen en kerken in de wijk. Hier vindt men de bewoners die bereid zijn om zich in te zetten voor de samenleving. Zij willen de leefbaarheid en veiligheid verbeteren. Soms gebeurt dat direct, maar vaak ook indirect. Naar Carrs oordeel moeten de politie en de gemeente zich juist op dit parochiale niveau richten. Dat is ook wat er gebeurt met betrekking tot Bondgenoten. Ook hier vindt het nieuwe parochialisme zijn weg. Daar valt wat betreft burgerparticipatie de meeste winst te behalen. Bewonersinitiatieven winnen aan kracht en duurzaamheid wanneer zij coalities vormen met de formele lokale instituties. Onderlinge banden tussen bewoners worden versterkt en door toegang tot de politie en het lokaal bestuur neemt de weerbaarheid tegen criminaliteit, overlast en polarisatie en sociale onrust toe.

Door het gedegen selectieproces worden gedreven en gemotiveerde bondgenoten aangetrokken. Zij identificeren zich met de buurt, wat hen vaak gevoeliger maakt voor zaken zoals overlast, criminaliteit en dreigende wanorde. Het stimuleert hen ook om in het bondgenoten-netwerk te participeren. Anders dan in veel andere buurtnetwerken zoekt Bondgenoten naar wijkbewoners met een duidelijke achterban en met invloed. Daardoor hebben zij over het algemeen ook goed zicht op de problemen die in de wijk spelen en als zodanig worden gevoeld.

Bondgenoten kent een vaste overlegstructuur. De teamchef/het districtshoofd en de gebiedsmanagers van de gemeente maken deel uit van het overleg. Hierdoor wijkt Bondgenoten in veel gevallen af van andere veiligheidsnetwerken. Naast deze overlegmomenten zijn de leden bereikbaar via appgroepen en Twitter.

### *Varianten op Bondgenoten*

In team 1 wordt die lijn niet vastgehouden. Daar is men doelbewust gaan zoeken naar bondgenoten die al enige ervaring in bestuursfuncties hebben en soms ook deel uitmaken van formele organisaties. Dat is bewust gedaan om eerst mensen met een zeker gevoel voor bestuurlijke verhoudingen in het netwerk op te nemen. Bovendien zijn deze bondgenoten goed in de wijk geworteld. Vanuit een klein groepje is men vervolgens het netwerk gaan uitbouwen met wijkbewoners. Ook in team 4 nemen professionele ketenpartners aan het netwerk deel, zoals medewerkers van een woningcorporatie. Hier wordt dit juist als

voordeel aangedragen omdat het de relatie en de communicatie tussen de ketenpartners en de bewoners verstevigt. Men krijgt door middel van Bondgenoten meer begrip voor elkaars positie.

Ook team 2 wijkt af van de originele methodiek. Hier is het netwerk opgezet door een ketenpartner en de gemeente. De politie heeft hier geen leidende rol gespeeld. Zij haakt later aan. Het zwaartepunt ligt niet bij veiligheid, maar bij het sociaal domein. Het is ook de ambtenaar Sociaal domein die het voortouw neemt, en die van de afdeling Openbare orde en veiligheid. Vooral nog is het bouwen aan onderlinge relaties het primaire doel van dit netwerk. De politie voelt zich daar wel bij. Toch geeft zowel de teamchef als de gemeente aan dat zij de thema's veiligheid en leefbaarheid te zijner tijd meer naar voren willen schuiven.

Het politieteam Utrecht-Zuid werkt inmiddels met een apart jongerenbondgenotennetwerk, dat is opgezet omdat de indruk bestaat dat jongeren en de aan die groep verbonden problematiek in het bestaande netwerk te weinig worden gehoord.

Ten slotte is men in eenheid van plan een thematisch bondgenotennetwerk in te richten voor ondermijning. In dit geval wordt gezocht naar bondgenoten die bij dit thema betrokken zijn. De eerste verkennde gesprekken hebben hier al plaatsgevonden.

## 8.2 Effecten van Bondgenoten

Hoe groot het effect van de methodiek Bondgenoten is, in de zin van de bijdrage die bondgenoten werkelijk leveren aan de rust in de wijk, blijft een lastig te beantwoorden vraag. De DCN van de stad Utrecht geeft aan dat het effect niet altijd goed meetbaar is. Bij voorziene situaties, waarbij de politie vooraf op de hoogte was van spanningen, zou het effect van bondgenoten mogelijk groter zijn dan bij onvoorziene situaties (zoals de aanslag) omdat je dan meer tijd hebt. Toch zijn alle respondenten die met Bondgenoten werken ervan overtuigd dat het netwerk een meerwaarde heeft. Het zorgt voor een stabiele verbinding, ook in tijden dat het minder goed gaat en de relatie tussen politie en wijkbewoners onder spanning staat. Bondgenoten wordt door iedereen ook als een belangrijke informatiebron gezien. Bovendien slaat het bruggen tussen de verschillende gemeenschappen die in een wijk woonachtig zijn. In de gesprekken met onze respondenten komt een aantal aan effecten gerelateerde thema's steeds weer terug:

- uitleg geven van het eigen handelen;
- contactbevordering;

- beleidsbeïnvloeding;
- informatiepositie;
- vertrouwen;
- signaleren en voorkomen van escalerende spanningen.

### *Uitleg geven van het eigen handelen*

Regelmatig blijkt de politie Bondgenoten te gebruiken om uitleg te geven over het eigen handelen. Dat gebeurt bij politieacties die mogelijk onrust veroorzaken in de wijk. Door uit te leggen waarom de actie is ondernomen, wordt een deel van die onrust weggenomen.

Uitleg over veiligheidsproblematiek maakt de bondgenoten ook attent op de risico's van criminaliteit, ondermijning en situaties die sociale spanningen kunnen veroorzaken. Bewustwording van die risico's kan de weerbaarheid vergroten.

Tegelijk stelt het de politie in staat om haar optreden te spiegelen. In de bijeenkomsten wordt de bondgenoten gevraagd wat zij van de aanpak vinden, hoe deze valt in de wijk en of het optreden kan worden verbeterd. Een voorbeeld daarvan is de eerdergenoemde vraag die werd gesteld aan het jongerenbondgenotennetwerk in Utrecht: hoe de gebiedsverboden voor de oudejaarsavond het best bij de betrokkenen kunnen worden bezorgd: via de post, de boa of de wijkagent?

### *Contactbevordering*

In de bijeenkomsten leren de leden elkaar beter kennen. De bijeenkomsten stellen hen in de gelegenheid om standpunten uit te wisselen en uitleg te geven aan de zaken die binnen hun eigen lokale gemeenschap spelen. Dat doen zij vanuit het gemeenschappelijk doel dat door elk lid wordt onderschreven. Bondgenoten die vooraf weinig of geen contact met elkaar hadden omdat zij uit gescheiden gemeenschappen afkomstig zijn, werken nu samen aan de veiligheid van de wijk. Doordat men elkaar regelmatig ontmoet, ontstaan wederzijdse interesse en begrip voor elkaars cultuur en opvattingen (Wielema, 2019). In die zin heeft Bondgenoten een verbindende werking. Dit wordt door veel bondgenoten als een doel op zich beschouwd. Dat blijkt onder meer uit het onderzoek in Amersfoort. Het 'elkaar leren kennen' wordt hier meerdere malen door de respondenten genoemd. Bovendien stelt Bondgenoten de leden in staat om inzicht te krijgen in de leefwereld van een ander. Dat leidt tot meer wederzijds begrip.

De handreiking tussen verschillende groepen in de Utrechtse samenleving die elkaar na de tramaanslag steunden en gezamenlijk optrokken bij de stille tocht, is hier ook een voorbeeld van. Groepen die voorheen nauwelijks iets van elkaar wisten of contact met elkaar hadden – Utrechters uit de kring van de FC Utrecht en Marokkaanse en Turkse wijkbewoners –, werden in de aanloop naar de stille tocht vanuit het netwerk nader tot elkaar gebracht (respondent gemeente Utrecht).

Kijkend naar de verschillende vormen van burgerparticipatie zoals gepresenteerd in het overzicht van Van der Land e.a., levert Bondgenoten in de eerste plaats een bijdrage aan contactbevordering, zij het dat het hier een beperkt aantal wijkbewoners betreft. De bondgenoten kunnen de kennis en ervaringen die zij in het netwerk opdoen weer overbrengen op hun eigen achterban. Het stelt hen in staat om opvattingen van anderen over zaken die zich in de wijk voordoen bij hun achterban uit te leggen. Bondgenoten kan op deze wijze helpen om tegenstellingen tussen groepen te overbruggen.

### *Beleidsbeïnvloeding*

De leden van het bondgenotennetwerk werken vanuit een gemeenschappelijk belang. Hierover zijn bij toetreding tot het netwerk afspraken gemaakt. Samen zoeken zij ook naar oplossingen bij veiligheidsproblemen. De bondgenoten worden ook betrokken bij het bedenken van maatregelen, zoals in de aanloop van de Pegida-demonstraties. Zij leveren niet alleen informatie aan over de mogelijke reactie op zo'n demonstratie vanuit de lokale gemeenschap, maar denken ook mee over de wijze waarop de veiligheidsketen het beste kan handelen. Uitgaande van de theorie van Van der Land e.a. is de methode ook een voorbeeld van beleidsbeïnvloeding. De bondgenoten worden nadrukkelijk betrokken bij veiligheidsvraagstukken, in het bijzonder in acute situaties die spanningen kunnen oproepen. Hierdoor draagt de methodiek bij aan het vergroten van de zeggenschap van burgers bij de totstandkoming van het veiligheidsbeleid (Van der Land e.a., 2014).

Dit wordt door de bondgenoten ook gewaardeerd. In Utrecht en Amersfoort hebben de bondgenoten het gevoel dat zij ertoe doen en bijdragen aan de veiligheid van hun achterban en aan een veiliger stad. Zij hebben de indruk dat zij serieus meedenken over het veiligheidsbeleid.



### *Informatiepositie*

De methodiek Bondgenoten versterkt de informatiepositie van de politie. Zowel het reguliere overleg als de bilaterale contacten leveren veel informatie op over de wijk en de stemming onder de lokale gemeenschappen. Hier wordt ook specifiek naar gevraagd. Het voorkomen van spanningen is immers een doelstelling van Bondgenoten. Hier toont zich ook de meerwaarde van de achtergrond van de bondgenoten en hun verbondenheid met de lokale gemeenschap. Zij hebben een directe toegang tot hun achterban, pikken signalen op en kaarten die aan wanneer er sprake is van spanningen. Hierdoor krijgt de politie een beter beeld van de stemming in de lokale gemeenschappen en de sfeer in het werkgebied als geheel. Ook kleine conflicten binnen de eigen gemeenschap waar de politie minder zicht op heeft komen op deze wijze aan het licht. Dit helpt de politie en de gemeente bij de vormgeving van het veiligheidsbeleid.

Ook bij potentiële conflictsituaties zijn de Bondgenoten een informatiebron. Het kan daarbij gaan om situaties die van buiten de wijk worden veroorzaakt, zoals de aangekondigde demonstratie bij de Ulu Moskee in de Utrechtse wijk Lombok. Door die informatie kan de politie een inschatting maken van het effect van de demonstratie. Omdat zij ook tijdens de demonstratie voortdurend in verbinding blijft met de bondgenoten, levert ook dat weer actuele informatie op. Tijdens een incident zoals bij de tramaanslag betaalt deze werkwijze zich eveneens uit. De bondgenoten worden meteen geraadpleegd. De BCN'ers nemen onmiddellijk contact op met de bondgenoten om de stemming te peilen. Dat levert het beeld op dat veel mensen geschrokken zijn en zich ook zorgen maken over de mogelijke gevolgen van de aanslag. Er is angst voor wraakacties tegen de moslimgemeenschap. Op het moment zelf, wanneer nog volop jacht wordt gemaakt op de dader, kan de politie daar niet direct op reageren, maar zij neemt die informatie wel mee. Zo snel mogelijk na de aanslag wordt hier in de bijeenkomsten met de bondgenoten op ingespeeld.

Bondgenoten stellen de politie en de gemeente ook in de gelegenheid om signalen uit de (professionele) veiligheidsketen te verifiëren bij de bondgenoten. Datzelfde gebeurt ook wanneer die signalen worden opgepikt van de sociale media. Dat gebeurt ook na de oproep via Snapchat in augustus 2020 om te gaan rellen in de Utrechtse wijk Kanaleneiland. Onmiddellijk worden de bondgenoten in het desbetreffende netwerk geraadpleegd. Wanneer een dag later eenzelfde oproep uitgaat om te gaan rellen in Amersfoort, worden ook daar de bondgenoten meteen geactiveerd, met als gevolg dat het rustig blijft op straat (respondent eenheid Midden-Nederland).

Daarnaast leveren de bondgenoten specifieke informatie op over de veiligheid en leefbaarheid in de wijk. Zoals aangegeven, gebeurt dit zowel op collectief als op bilateraal niveau. Bondgenoten vullen de informatie die door de wijkagenten wordt vergaard in hun contacten met sleutelpersonen in de wijk verder aan.

### *Vertrouwen*

Bondgenoten kunnen bijdragen aan meer vertrouwen in de politie en aan een versterking van haar legitimiteit. Hoewel dit niet nader is onderzocht, werd het wel meerdere malen door respondenten van de politie en de gemeente genoemd. Zoals Ringeling en Van der Sluis (2011) aangeven zijn de nabijheid van de politie, de beïnvloedbaarheid en persoonlijke bekendheid bepalend voor de waardering die burgers voor de politie hebben.

Wat betreft het onderling vertrouwen binnen de netwerken is het beginsel van wederkerigheid van groot belang. Bondgenoten in Midden-Nederland appreciëren de proactieve houding van de politie en de gemeente. Zij vinden dat de korte lijntjes bijdragen aan de veiligheid in de wijk. Ook wijzen zij op de openheid van discussie. Vertrouwen wordt in dit opzicht niet alleen genoemd als voorwaarde, maar ook als gevolg van die openheid. Het informele karakter van de bijeenkomsten speelt hierbij eveneens een rol. Vooral de gezamenlijke maaltijd draagt bij aan de onderlinge relatie (Wielema, 2019; persoonlijke communicatie Berenschot, 2021).

Het vertrouwen kan beschadigd raken door gebeurtenissen in de wijk, bijvoorbeeld door een verkeerd handelen van de politie. Ook kunnen gebeurtenissen van buitenaf de relatie onder druk zetten. Wanneer in het najaar van 2021 blijkt dat de NCTV moskeeën heimelijk heeft laten volgen, wekt dat in Utrecht onrust op onder de moskeebestuurders die als bondgenoten in het netwerk zitten. Een respondent van de politie wordt gebeld door een verontwaardigde bestuurder. De respondent geeft aan dat ze het in de laatste bijeenkomst juist hadden gehad over het groeiende wantrouwen jegens de overheid. Toch denkt hij dat de band met het moskeebestuur sterk is gebleken. De jarenlange investering in een goede relatie en de samenwerking in Bondgenoten betalen zich uit. Na een goed gesprek lijkt de kou weer uit de lucht (respondent Midden-Nederland). Door de reguliere en soms intensieve contacten kan het netwerk tegen een stootje.

### *Signaleren en voorkomen van escalerende spanningen*

Ten slotte staan wij hier stil bij het belangrijkste doel van Bondgenoten, het signaleren en voorkomen van spanningen, en kijken wij hoe de methodiek zich verhoudt tot de aanbevelingen uit het Adang-Horowitz-model die wij hierna puntsgewijs nog eens weergeven.

- *Besteed expliciet aandacht aan het relationele aspect en onderken gespannen/vijandige relaties.*

De methodiek Bondgenoten richt zich op het voorkomen en de-escaleren van spanningen. Zij besteedt expliciet aandacht aan de relaties tussen de bewoners in een wijk of stad. Daarbij gaat het niet alleen om de relaties tussen de bewoners en de politie en de gemeente, maar ook om de onderlinge relaties tussen de bewoners of de verschillende gemeenschappen in de wijk. De kracht van Bondgenoten ligt ook in het samenbrengen van die gemeenschappen in een netwerk. Het netwerk brengt mensen met elkaar in contact en geeft hun de gelegenheid om problemen in de wijk aan te kaarten en te zoeken naar een gezamenlijke oplossing. Bondgenoten kan als zodanig bijdragen aan het creëren van begrip voor elkaars cultuur of levensstijl.

- *Herken, signaleer en vermijd gebeurtenissen die heftige verontwaardiging op kunnen roepen; onderken de vaak symbolische betekenis van gebeurtenissen en onderken de gevoelens die opgeroepen kunnen worden.* De individuele bondgenoten zijn in staat om spanningen in de wijk te herkennen en te signaleren. Omdat zij midden in de wijk staan en dus onderdeel uitmaken van een wijkgemeenschap, zijn zij in staat om spanningen en gebeurtenissen die mogelijk aanleiding kunnen zijn voor heftige verontwaardiging te herkennen en te signaleren. Bondgenoten zijn ook in staat om de symbolische betekenis van bepaalde gebeurtenissen te duiden die mogelijk door de politie of de gemeente minder goed begrepen worden. De hiervoor geschetste voorbeelden van individuele ruzies, maar ook die van de demonstraties van bijvoorbeeld Pegida, zijn daar een voorbeeld van. Dergelijke gebeurtenissen hebben de potentie om uit te groeien tot ongeregelde heden en worden door de bondgenoten genoemd. Ook gedragsveranderingen van wijkbewoners die kunnen duiden op radicalisering worden door de bondgenoten opgepikt en gesignaleerd.

Andersom stelt het netwerk de politie en de gemeente in staat om vragen voor te leggen aan de bondgenoten. Daarbij gaat het om gebeurtenissen of signalen die door de politie niet goed begrepen worden en om duiding vragen, zoals bij het lastigvallen van vrouwen in het Utrechtse winkelcentrum of bij de vermeende

aanrijding van een politieauto met een meisje uit de wijk. Ook bij heftige internationale gebeurtenissen die mogelijk hun weerslag kunnen hebben op de wijk raadpleegt de politie de bondgenoten. Zo wordt bijvoorbeeld aan de bondgenoten gevraagd wat de stemming in de wijk is.

- *Geef ruimte om op een niet-gewelddadige wijze uiting te geven aan gevoelens van verontwaardiging en zorg ervoor dat betrokkenen zich voldoende veilig kunnen voelen, zodat zelfverdediging geen argument kan worden.*

Ook hier hebben bondgenoten een duidelijke rol. Zij hebben contact met hun achterban en kunnen de stemming peilen en adviseren welke maatregelen politie en gemeente kunnen nemen om de spanning te temperen. Dit gebeurt ook achteraf, na bijvoorbeeld een heftig incident. De verwerking van de tramaanslag in Utrecht in maart 2019 is daar een voorbeeld van.

- *Verminder gelegenheden om ongestraft geweld te plegen; doe dat met gevoel voor het relationele aspect, dus gedifferentieerd (niet op basis van groepskenmerken, maar op basis van gedrag) en voorkom dat verontwaardiging gevoeld wordt; houd nadrukkelijk rekening met de effecten van solidarisering en sociale identificatie; benadruk gezamenlijke belangen en vermijd groepsetikettering.*

De functie van bondgenoten gaat verder dan herkennen en signaleren alleen. Bondgenoten dragen ook daadwerkelijk bij aan het nemen van maatregelen die spanningen kunnen doen verminderen of ongeregelde heden kunnen voorkomen. Zij doen dat desgevraagd of uit eigen beweging. Dat heeft te maken met hun betrokkenheid bij de wijk en de bewoners en met hun verantwoordelijkheidsgevoel. Hoewel dit niet goed meetbaar is, denken de respondenten dat uitbarstingen van onrust worden voorkomen door actieve betrokkenheid van de bondgenoten. Hierdoor biedt de methodiek Bondgenoten handvatten voor de-escalatie. Zo zijn er meerdere voorbeelden waarbij bondgenoten vooraf bij het uitdenken van passende maatregelen zijn betrokken. Juist vanwege hun kennis van en verwevenheid met de wijk hebben zij mogelijk een beeld van het effect van zo'n maatregel. Zij kunnen de politie behoeden voor acties die mogelijk tot een escalatie zouden kunnen leiden. Ook zijn er voorbeelden van situaties waarbij de bondgenoten achteraf als klankbord fungeren.

Bondgenoten blijken verder ook op een andere manier inzetbaar. Door sleutelpersonen te selecteren met invloed op een achterban heeft het netwerk ook een directe slagkracht. De bondgenoten wenden in tijden van spanning hun invloed aan om opgelopen spanningen in hun achterban te temperen. Dat doen zij door middel van een

mengeling van praktische, emotionele en sociale ondersteuning en begeleiding. Ook hun zichtbaarheid kan bijdragen tot de-escalatie, zoals het voorbeeld van de oproep tot rellen in Amersfoort in de zomer van 2020 laat zien. De bondgenoten kennen een deel van de jongens die op de oproep afkomen en dat maakt dat relbeluste jongeren niet meer anoniem zijn.

Hierdoor spelen bondgenoten in wezen een interveniërende rol. Ruzies binnen moskeebesturen of confrontaties tussen de politie en jongeren zijn samen met de bondgenoten aangepakt. In enkele gevallen konden de bondgenoten het zonder tussenkomst van de politie oplossen. Het netwerk biedt ook de mogelijkheid om de taken te verdelen en interventies op elkaar af te stemmen.

### 8.3 Bondgenoten en de lerende organisatie

Het onderzoek heeft laten zien dat de implementatie van de methodiek Bondgenoten niet overal even soepel verloopt. Aan de hand van de zes kernelementen van de lerende organisatie (Adang e.a., 2022) kunnen we begrijpen hoe dat komt.

Wat betreft een **gedragen visie en doel** blijkt uit de bevindingen van ons onderzoek hoe een duidelijke strategische visie kan zorgen voor voldoende draagvlak om de methodiek Bondgenoten te kunnen verwezenlijken. Het moet voor eenieder binnen het betreffende basisteam duidelijk zijn waar Bondgenoten voor staat, hoe zij de informatiepositie van de politie en de gemeente kan versterken en hoe zij kan bijdragen aan een veilige en leefbare wijk.

Dat geldt in het bijzonder voor de wijkagenten die vanuit hun taak verantwoordelijk zijn voor het onderhouden van de contacten met de bewoners en de sleutelpersonen. Maak duidelijk dat Bondgenoten hun werk niet overbodig maakt, maar juist aanvult. Zij blijven belangrijk voor de dagelijkse verbinding met de wijk en vangen meestal als eerste signalen van ongenoegen en spanningen in de wijk op. Hun rol reikt verder dan alleen bij de selectie van potentiële kandidaten voor het netwerk. Houd hen dan ook daarna betrokken bij het bondgenotennetwerk.

Bondgenoten biedt mogelijkheden op het terrein van **teamleren**. De politieorganisatie experimenteert volop met het maken van verbinding. Dit levert veel kennis op. Dat die kennis met elkaar wordt gedeeld tussen de verschillende teams en eenheden is niet altijd vanzelfsprekend.

Dat kan anders door elkaar te informeren en de opgedane kennis en ervaringen uit te wisselen. De peer review is een uitstekend instrument om dit te bewerkstelligen. Collega's kijken bij elkaar in de keuken. Omdat het hier om verbinding gaat, kunnen de peer reviews ook integraal worden ingevuld, met vertegenwoordigers van de gemeente en bondgenoten. De methodiek Bondgenoten heeft uit zichzelf al een evaluatieve werking. Door het veiligheidsbeleid in het netwerk te bespreken kunnen de bondgenoten als een permanent klankbord fungeren.

Dat **deskundigheid** hier een rol speelt, spreekt wat ons betreft voor zich. Om verbinding te kunnen maken zijn bepaalde vaardigheden vereist. Uit het onderzoek blijkt wel dat niet elke agent makkelijk verbinding maakt. Zeker niet als er geen directe aanleiding voor is. Sommige agenten hebben hier moeite mee. Het verdient daarom aanbeveling om hier in de politieopleiding meer aandacht aan te besteden. Aan de Politieacademie is het practoraat Divers Vakmanschap in het leven geroepen om deze handelingsverlegenheid bij studenten en docenten in kaart te brengen en hierop te interveniëren.

Ook het samenstellen van een netwerk vereist deskundigheid. De politieleiding zal zich moeten vergewissen van de bevolkingssamenstelling van de wijk en van de problemen die er spelen. Die kennis stelt haar in staat om de juiste keuzes te maken over welke sleutelpersonen in het netwerk dienen te worden opgenomen.

Het bondgenotennetwerk levert uit zichzelf weer veel kennis op. Die kennis betreft de wijk, de sfeer in de wijk en de problemen die er spelen. Dit alles helpt het basisteam om een optimale invulling te geven aan het gebiedsgebonden politiewerk.

De lerende organisatie kan niet zonder **ondersteunende middelen**. Genoemd is al de toolbox die op verschillende manieren en gericht op verschillende doelgroepen kan worden ontwikkeld. De digitale omgeving biedt veel mogelijkheden. Op de politiewebsite Agora is plek ingeruimd voor *Politiewerk in de wijk*. Daar wordt informatie over het werk van de wijkagent, burgerparticipatie en voorbeelden van veiligheidsnetwerken gedeeld. Maar de inhoud is summier en meer structuur kan de politie helpen bij het maken van verbinding in de wijk. Ook het digitale Blue Teams kan worden ingezet om collega's binnen de politieorganisatie bekend te maken met de initiatieven die er op tal van locaties in het land worden ondernomen. Te denken valt in beide gevallen aan tips en trucs.

Aan de **randvoorwaarden** voor verbinding wordt in grote lijnen voorzien door het programma *Politie voor iedereen*. Dit richt zich op het maken van een verdere verbinding met de samenleving. Bondgenoten heeft (samen met Divers Vakmanschap) een prominente plek gekregen in dit programma. Het kan ook ruimte bieden aan nieuwe varianten en geheel nieuwe ideeën die de verbinding met de samenleving vanuit verschillende invalshoeken kunnen bevorderen.

Ten slotte komen wij bij het element **leiderschap**: van sturen naar loslaten naar gedeelde verantwoordelijkheid. De methodiek Bondgenoten gaat uit van een nauwe betrokkenheid van de leidinggevendenden, zowel de teamchef als het sectorhoofd, bij het maken van verbinding met de wijkbewoners. Zij maken deel uit van het netwerk en spelen veelal een regierol. Het voordeel van deze constructie is dat zij goed op de hoogte zijn van de stemming en de problematiek in de wijk en hun beleid hierop kunnen ontwikkelen.

Zoals ook in het eerste leerpunt naar voren komt, is het betrokken houden van de wijkagenten belangrijk. Zij zijn immers de eerste schakel tussen de politie en de bewoners. Zij zien dagelijks wat er in de wijk gebeurt. Bondgenoten is dus vooral een toevoeging aan de bestaande verbindingen tussen enerzijds de politie en de gemeente en anderzijds de burger. Het is niet de bedoeling dat het netwerk in de plaats treedt van de al bestaande verbindingen in de wijk.

#### 8.4 Aanbevelingen

Er kunnen, in aansluiting op de kernelementen van de lerende organisatie, meerdere lessen worden getrokken uit de toepassing en implementatie van Bondgenoten.

##### *Creëer een breed draagvlak*

Ten eerste staan wij stil bij de interne weerstand. Bondgenoten brengt verandering in de organisatie van de verbinding met de wijk. De methodiek voegt een nieuwe vorm van verbinding aan het bestaande handelingsrepertoire toe. Het onderzoek laat zien dat dit soms als lastig wordt ervaren. Weliswaar wordt het maken en onderhouden van verbinding vrijwel door iedereen als belangrijk ervaren, maar het is deze organisatorische verandering die vraagtekens oproept. Sommige

wijkagenten ervaren de methodiek als overbodig. Er is al verbinding, dus waarom zou er nog een extra laag bij moeten komen. Sommigen zien het ook als een inbreuk in hun zelfstandigheid van handelen. Zij worden gedwongen inzage te geven in hun netwerk. Die weerstand kan worden weggenomen door een duidelijk verhaal te vertellen over de werking van het bondgenotennetwerk. Wat wordt met het netwerk beoogd en hoe werkt het in de praktijk? Wees duidelijk over de voordelen die het werken met deze methodiek brengt. Benoem daarbij ook de mogelijke nadelen die door betrokkenen als zodanig worden gevoeld. Geef ook aan dat de netwerken van de wijkagent en het bondgenotennetwerk elkaar niet bijten, maar juist complementair zijn aan elkaar.

Een voorbeeld van zo'n aanpak is het implementatieproces in de eenheid Oost-Brabant. Dit richt zich op de verschillende lagen in de politieorganisatie, op de wijkagenten, de operationeel experts wijk, de teamchefs en de sectorhoofden. Er is maatwerk gepleegd. Alle bij het maken van verbinding betrokken politiemensen zijn in het proces opgenomen. De boodschap is universeel, maar wordt per doelgroep aangepast. Dat wil zeggen dat er voor elke doelgroep is gekeken naar de context waarin zij werkt. Zo wordt voor de wijkagenten duidelijk gemaakt wat de voordelen zijn van het bondgenotennetwerk, zoals het structurele en gezamenlijke overleg van belangrijke en invloedrijke sleutelpersonen in de wijk.

### *Betrek de wijkagenten bij het bondgenotenoverleg*

Wijkagenten spelen een rol bij de samenstelling van een bondgenotennetwerk. Vanuit hun netwerk leveren zij de potentiële bondgenoten. Voorkomen moet worden dat zij daarna uit beeld geraken. Zij onderhouden immers ook vanuit hun functie contact met dezelfde sleutelpersonen. Om hen betrokken te houden is er in de eenheid Oost-Brabant voor gekozen om de wijkagenten bij toerbeurt aan te laten sluiten bij het overleg. Ook kunnen zij thema's aandragen, die op dat moment in hun wijk of buurt spelen.

In dit kader is ook een goede terugkoppeling van de opbrengst uit het bondgenotenoverleg van belang. De informatie die in het overleg wordt verkregen, is ook van belang voor de wijkagent. Zeker wanneer men in acht neemt dat deze met dezelfde sleutelpersonen te maken heeft. Voor het delen van de informatie die uit het netwerk wordt verkregen, kan bijvoorbeeld het wijkagentenoverleg worden benut. Dat geeft de wijkagent ook de gelegenheid om te reageren.



### *Actieve rol van leidinggevendenden bij het maken van verbinding*

Ook leidinggevendenden moeten zich bewust zijn van hun verbindende rol in de wijk. Verbinding is niet alleen van wijkagent of de operationeel expert wijk of de (Amsterdamse) netwerkagent, maar ook van de teamchef en het sectorhoofd. In de gebiedsgebonden politiezorg is hun betrokkenheid bij de wijk, de bewoners en de problemen die in het werkgebied vereist, zo niet cruciaal. Die betrokkenheid kan niet beter worden getoond dan door een actieve deelname aan het structureel overleg met de bondgenoten in de wijk. Het bondgenotennetwerk voorziet hen van de benodigde kennis en geeft hun een beeld van de sfeer in de wijk. Bovendien geeft het de leidinggevende alle gelegenheid om periodiek het beleid te spiegelen. Beleidskeuzes kunnen aan de bondgenoten worden voorgelegd, die daar hun feedback op geven. Met hun kennis, vaardigheden en ervaringen kunnen de bewoners bijdragen aan de vormgeving van het beleid ten behoeve van de veiligheid en de leefbaarheid in het werkgebied. Dit maakt de Bondgenotenmethodiek niet alleen tot een instrument van gebiedsgebonden politiezorg, maar geeft het ook inhoud aan modern governance.

### *Zorg voor juiste beeldvorming*

Een verkeerde beeldvorming van de Bondgenotenmethodiek roept weerstanden op. Het zou te veel gericht zijn op de Randstad of op etnische groepen in de samenleving. Dat is zeker niet de intentie van een bondgenotennetwerk, dat primair bedoeld is om de verbinding met het werkgebied te verstevigen. Daarom is het goed om bij de introductie van de methodiek aan te haken bij de lokale omstandigheden: welke gemeenschappen kunnen in het gebied worden herkend, hoe zijn de onderlinge verhoudingen, hoe kijkt men naar de overheid, welke problemen spelen er op het terrein van leefbaarheid en veiligheid, enzovoort. Daarbij kan het Adang-Horowitz-model als kapstok dienen. Kijk dus naar structurele, relationele en operationele factoren in het gebied. Geef ook duidelijk aan dat het aan het team zelf is om een netwerk op te bouwen. Zij weten wat er speelt en kunnen tegen die achtergrond het netwerk vorm geven.

### *Verbeter samenwerking tussen politie en gemeente*

De casuïstiek laat zien dat verschillen van inzicht over de methodieke samenwerking vertroebelen. Ook hier geldt dat een duidelijke

introductie misverstanden kan voorkomen. In Oost-Brabant is een aparte presentatie voor gemeenten ontwikkeld, met bijbehorende documentatie. Hierdoor is voor alle partijen duidelijk wat de methodiek inhoudt. Ook het maken van onderlinge afspraken over bijvoorbeeld de selectie van de bondgenoten draagt bij tot een vlotte voortgang. Bijvoorbeeld over de criteria die aan de bondgenoten worden gesteld, welke afspraken er met de bondgenoten worden gemaakt en de frequentie van de bijeenkomsten.

### *Selecteer bondgenoten zorgvuldig*

Zoals de casuïstiek laat zien is het een ware kunst om de juiste bondgenoten te vinden. Een goede samenwerking tussen de politie en de gemeente is hierin cruciaal. Benut ook vooral de kennis van de wijkagenten. Laat een netwerk groeien en benut daarbij vooral ook de kennis van de bondgenoten bij het zoeken van nieuwe kandidaten. Zo wordt de kennis die in de wijk aanwezig is optimaal ingezet. Bedenk ook dat bondgenotennetwerken dynamisch (moeten) zijn. De actualiteit van het werkgebied kan in de loop de tijd veranderen, evenals de bevolkingssamenstelling. Een jongeren netwerk blijft niet eeuwig jong! Wees dus alert op veranderingen in de wijk en laat het bondgenotennetwerk mee veranderen.

### *Zorg voor continuïteit*

Zoals in veel andere netwerken hebben de leden behoefte aan een zekere mate van continuïteit. De burger is vaak een stabielere factor in het netwerk dan de gemeente en de politie. Hoewel de contactpersonen van beide organisaties allemaal de ambitie hebben om goed met de burgers samen te werken, heeft men zowel bij de politie als de gemeente voortdurend te maken met personeelwisselingen, alsook met verschuivende beleidsprioriteiten of wisselende interpretaties van dat beleid. Dit is onontkoombaar, maar er kan wel rekening mee worden gehouden. Bijvoorbeeld door te zorgen voor een goede overdracht wanneer een contactpersoon de wijk verlaat.

### *Bied ruimte voor maatwerk*

Er kan aan netwerken op verschillende wijze inhoud worden gegeven. Zij kunnen zich bijvoorbeeld richten op één specifiek veiligheidsthema.

Bij het samenstellen van zo'n netwerk wordt dan gezocht naar mensen die met dit thema zijn verbonden. Bij een netwerk dat zich richt op ondermijning zal bijvoorbeeld gezocht worden naar ondernemers of bedrijfsorganisaties. Een ander voorbeeld is het weerbaar maken van wijkbewoners zoals gebeurt in de netwerken Onwijze Moeders. Ook de Bondgenotenmethodiek biedt de mogelijkheid van een thematische aanpak. Naast de traditionele netwerken, die zijn samengesteld uit invloedrijke sleutelpersonen die de verschillende gemeenschappen in de wijk representeren, bestaat er inmiddels ook een jongerenbondgenotennetwerk en een netwerk dat zich specifiek richt op ondermijning. Dergelijke netwerken zijn ook op andere thema's denkbaar.

### *Zowel top-down als bottom-up*

*Politie voor iedereen* stelt dat elk basisteam zou moeten gaan werken met de methodiek Bondgenoten. De opbouw van zo'n netwerk hoeft niet uitsluitend een top-down benadering te zijn. De wijkagenten dragen samen met de gemeente de sleutelpersonen aan. Laat hen meedenken over de samenstelling van het netwerk. Zij hebben geregeld contact met deze sleutelpersonen en kennen hen beter dan wie dan ook binnen de organisatie. Door hen betrokken te houden in het overleg behouden zij ook een stem, kunnen zij actuele thema's aandragen en meedenken over oplossingen.

### *Maak toolboxes*

Ten slotte willen wij wijzen op de toolbox. Dit is een nuttig middel. Het *Handboek Bondgenoten* verstrekt de basis voor de methodiek, maar is tegelijk heel instrumenteel. In Oost-Brabant zijn al varianten ontwikkeld die zich meer richten op de verschillende doelgroepen in de politieorganisatie en op de gemeente. In dit kader verwijzen wij ook naar het Amerikaanse voorbeeld van de toolbox die gericht is op burgerparticipatie. Deze geeft handvatten voor het opzetten van veiligheidsnetwerken waarbij ook mogelijke knelpunten aan de orde komen. Van deze toolbox bestaan twee varianten: een voor de veiligheidsprofessionals, waaronder de politie en de gemeente, en een voor de burgers. Wat betreft de laatste variant legt de toolbox ook uit hoe politie en gemeente zijn georganiseerd en wat de burger van beide kan verwachten. Wat betreft de politie is het raadzaam om de toolbox ook digitaal aan te bieden, bijvoorbeeld via Blue Teams. Datzelfde programma biedt de

mogelijkheid voor verdieping wanneer het gaat om veiligheidsnetwerken in het algemeen en Bondgenoten in het bijzonder.

# 9

## Epiloog

In dit onderzoek zijn we, aan de hand van literatuuronderzoek naar burgerparticipatie en veiligheidsnetwerken en casuïsonderzoek naar de Bondgenotenmethodiek, op zoek gegaan naar goede werkwijzen in de verbinding tussen politie en burgers om meer zicht te krijgen op maatschappelijke spanningen en te voorkomen dat maatschappelijke onrust escaleert. De Bondgenotenmethodiek past bij de drie principes van het gebiedsgeboden politiewerk: het oplossen van problemen, informatie gestuurd werken en lokale verankering. Hierbij is de samenwerking met de wijkbewoners gewenst, zo niet onontbeerlijk. De methodiek Bondgenoten biedt de mogelijkheid om uiteenlopende gemeenschappen en groepen te bereiken en veiligheidsproblematiek ter sprake te brengen. Juist in een klimaat van toenemende polarisatie is het goed om geïnformeerd te blijven, uitleg te kunnen geven aan het eigen handelen en samen naar oplossingen voor veiligheidsvraagstukken te zoeken.

De eerdergenoemde *Collaboration Toolkit* van het Amerikaanse COPS-programma identificeert factoren voor een effectieve samenwerking tussen burgers en politie. Bondgenoten heeft inmiddels op meerdere plekken laten zien dat de samenwerking in het netwerk leidt tot een **vertrouwensrelatie tussen de verschillende partners**. Er is ook sprake van een **gemeenschappelijke visie**, die in de praktijk verder reikt dan alleen het voorkomen van spanningen in de wijk of stad. Steeds weer blijkt dat de bondgenoten zelf nieuwe thema's inbrengen die betrekking hebben op de veiligheid en leefbaarheid in de wijk. De aanpak van die thema's draagt bij aan de orde en de rust in de wijk en brengt de bewoners bij elkaar, waardoor spanningen minder voor de hand liggen. De bewoners beschikken over veel **expertise**, zij kennen hun achterban en de culturele achtergronden. Doordat men elkaar leert kennen is er sprake van een **open communicatie**. Bij het selecteren van

de bondgenoten wordt nadrukkelijk gelet op hun **motivatie**. Bij spanningen worden de bondgenoten vooraf geraadpleegd, waarbij gevraagd wordt welke aanpak het best zou kunnen werken. In die zin dragen zij ook bij aan een **gezamenlijke strategie** bij de aanpak van incidenten.

Dit alles maakt de methodiek Bondgenoten tot een waardevolle methode om de samenwerking tussen de politie, de gemeente en de wijkbewoners vorm te geven. De informatiepositie van de politie wordt versterkt doordat burgers signalen van ongenoegen en onrust vroegtijdig delen. Zij denken actief mee over de invulling van het veiligheidsbeleid en geven feedback op dat beleid. Zij stellen het basisteam in staat om in te spelen op de meest actuele ontwikkelingen in de wijk.

Het maken van verbinding met de samenleving is een cruciaal onderdeel van de politieorganisatie. Het is het fameuze 'kennen en gekend worden' dat het politiewerk draagt. Zonder kennis en begrip van de werkomgeving kan de politie haar werk eenvoudigweg niet goed uitvoeren. Met het oog op de toenemende polarisatie is de noodzaak van verbinding urgenter geworden. Het is voor de politie van wezenlijk belang om maatschappelijke spanningen vroegtijdig te kunnen signaleren en daarop in te spelen. Maar het gaat niet alleen om polarisatie. Ook andere maatschappelijke en veiligheidsthema's, zoals bijvoorbeeld de aanpak van ondermijning, vragen om een actieve verbindende rol van de politie.

Bondgenoten is zeker niet de enige methode om invulling te geven aan de verbinding tussen politie en burgers. De netwerken Divers Vakmanschap werken aan nauwe verbindingen met gemeenschappen en met bewegingen (zoals Black Lives Matter) die het niveau van een lokaal werkgebied overstijgen. We denken wel dat we met dit onderzoek naar de Bondgenotenmethodiek een breder inzicht gekregen hebben in wat ervoor nodig is om duurzame en effectieve verbindingen tussen politie en burgers tot stand te brengen. De noodzaak daarvan wordt in onze ogen alleen maar urgenter.

## Referenties

- Adang O., H. Quint & R. van der Wal (2010), *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*, Apeldoorn: Politieacademie.
- Adang O. & B. Mali (2021), 'Ondermijning van de gebiedsgebonden politiezorg', in G. Meershoek, J. Nap & L. van Spijk (red.), *In naam der wat? Reflecties op politie en politiewerk*, Den Haag: Boom criminologie, 165-178.
- Adang O., N. Blijleven-Tebbe & T. Hogink (2022), 'Duurzaam leren in de lerende politieorganisatie', *Tijdschrift voor de Politie*, (1), 12-17.
- Arnstein S. (1996/2011), 'A ladder of participation', in R.T. LeGates & F. Stout (red.), *The city reader*, Londen: Routledge, 239-250.
- Bal M. & K. van den Bos (2018), 'Ontevredenheid onder burgers: Intuïtieve en weloverwogen onrechtvaardigheidsoordelen', in S.L. de Lange en J. Zuure, *Woest: de kracht van verontwaardiging*, Amsterdam: Raad voor het openbaar bestuur/Amsterdam University Press.
- Bayley D.H. (1994), *Police for the future*, Oxford: Oxford University Press.
- Blokhuis D. (2017), *Verbinden met de samenleving. Theorie en praktijk rond de opbouw van bondgenotennetwerken*, Hogeschool Utrecht (bachelorthesis IVK).
- Boer N. de (2010), *Veiligheid en actieve burgers in achterstandswijken*, Amsterdam: University Press, Apeldoorn: Politieacademie.
- Boutellier H. (2011), *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een begrensde wereld*, Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Boutellier H. (2021), *Het nieuwe westen. De identitaire strijd om de sociale verbeelding*, Amsterdam: Van Gennep.
- Brink G. van den (2007), *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Brink G. van den (2010), *Empathie & handhaving*, Apeldoorn: Politieacademie.
- Brink G. van den (2020), *Ruw ontwaken uit een neoliberale droom en de eigenheid van het Europese continent*, Amsterdam: Prometheus.

- Bursik Jr. R.J. & H.G. Grasmick (1999), *Neighbourhoods and crime. The dimensions of effective community control*, Lanham/Boulder: Lexington Books.
- Caem-Posch B. van (2012), *Buurtregie met mate. Over de spanning tussen nabijheid en distantie in de relatie tussen politie en burgers*, Amsterdam, 50-52.
- Carr P.J. (2005), *Clean Streets. Controlling Crime, Maintaining Order, and Building Community Activism*, New York: New York University Press.
- COT (2019), *Een stad in stilte. Leerevaluatie schietincident 18 maart Utrecht*, Rotterdam: COT.
- Dal Molin M. & C. Masella (2015), 'From Fragmentation to Comprehensiveness in Network Governance', *Public Organization Review*, [www.researchgate.net/publication/282294116\\_From\\_Fragmentation\\_to\\_Comprehensiveness\\_in\\_Network\\_Governance/citation/download](http://www.researchgate.net/publication/282294116_From_Fragmentation_to_Comprehensiveness_in_Network_Governance/citation/download).
- Eysink Smeets M., H. Moors, M. Jans & K. Schram (2013), *De bijzondere belofte van Buurt Bestuurt*, Amsterdam: Lokaal Centraal.
- Fakirmohamed K. (2020), *Onwijze Moeders. Een studie naar de bijdrage van het project Onwijze moeders in het Basisteam Delfshaven*, Apeldoorn: Politieacademie (bachelorthesis Hogere Politiekunde).
- Fassin D. (2011), *Enforcing order. An ethnography of urban policing*, Cambridge: Polity Press.
- Forum, Gemeente Weert & Capgemini (2009), *Sociaal Calamiteitenplan Gemeente Weert*, Weert.
- Fukuyama F. (2020), *Identiteit. Waardigheid, ressentiment en identiteitspolitiek*, Amsterdam: Atlas Contact.
- Garland D. (2001), *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Chicago University Press.
- Gelderden M. van & A. Grootenboer (2020), *Aan de slag. From the police with love. Social Design Politie*, Den Haag: Nationale Politie.
- Gemeente Utrecht (z.j.), *Actieplan Utrecht zijn we samen. Een inclusieve aanpak van radicalisering*, Utrecht.
- Goldstein H. (1990), *Problem-oriented policing*, Madison: University of Wisconsin.
- Grootelaar M. (z.j.), *Bondgenoten. Een methodiek ter preventie van maatschappelijke onrust en radicalisering*, Politie Midden-Nederland, Kennisplatform Integratie en Samenleving.
- Gruijter M. de & T. Pels (2005), *De toekomst van buurtvaderschap. Professionalisering met behoud van zeggenschap*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.



- Hansford J. (2016), 'Community policing reconsidered: from Ferguson to Baltimore', in J.T. Camp & C. Heatherton, *Policing the planet. Why the policing crisis led to Black Lives Matter*, Londen/New York: Verso.
- Harcourt B.E. (2018), *The counterrevolution. How our government went to war against its own citizens*, New York: Basic Books.
- Havrin J.P. (2011), *Il a détruit la police de proximité*, Parijs: Jean-Claude Gawsewitch.
- HCSS (2017), *Grote bewegingen, grote impact*, The Hague Centre for Strategic Studies.
- Heijden G. van der & J. Witvoet (2019), *Bondgenoten in de gebiedsgebonden politiezorg. Een onderzoek naar de methodiek Bondgenoten*, Apeldoorn: Politieacademie (eindthesis Politiekundige bachelor).
- Helsloot I., J. Groenendaal & E.C. Warners (2012), *Politie in de netwerk-samenleving. De opbrengst van de politieke netwerkfunctie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde en de sturing hierop in de gebiedsgebonden politiezorg*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Hoeckel M. van & W. Berenschot (z.j.), *Agent bijt hond en andere onverwachte manieren van contact*, Den Haag: Nationale Politie.
- Hoekman J. (2021), *Politiewerk in de Bijbelgordel*, Den Haag: Politie in Nederland.
- Hunter A.D. (1985), 'Private, Parochial and Public Social Orders: The Problem of Crime and Incivility in Urban Communities', in G.D. Suttles & M.N. Zald (red.), *The Challenge of Social Control: Institution Building and Systemic Constraint*, Norwood: Ablex.
- Hurenkamp M. (2020), *Participatiesamenleving, de opkomst en neergang van een begrip*, [www.socialelvraagstukken.nl/participatiesamenleving-de-opkomst-en-neergang-van-een-begrip/](http://www.socialelvraagstukken.nl/participatiesamenleving-de-opkomst-en-neergang-van-een-begrip/), geraadpleegd op 25 oktober 2020.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2020), *Lokale handhaving door de politie*, Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.
- Kaulingfreks F. (2017), *Straatpolitiek. Op zoek naar nieuw engagement*, Amsterdam: Boom.
- Kleijer-Kool L. (2008), *Handhavers van de vrede of heroveraars. Politie-stijlen en conflictpotentieel in Nederlandse multiculturele achterstandswijken*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Koetsveld R., R. Hartmans & A.-P. de Man (2016), *Politiecultuur in beweging. Actiegericht onderzoek naar de cultuur van de Nationale Politie*, Den Haag: WODC.
- Kooyman, M. (2018), 'Spangense bewoners Buurt Bestuurt stoppen ermee', *AD*, [www.ad.nl/rotterdam/spangense-bewoners-buurt-bestuurt-stoppen-ermee~a391ud52/](http://www.ad.nl/rotterdam/spangense-bewoners-buurt-bestuurt-stoppen-ermee~a391ud52/), geraadpleegd op 25 oktober 2020.

- Lam J. & N. Kop (2020), *Schouder aan schouder: Burger- en politieparticipatie tijdens de vermissing van Anne Faber*, Rotterdam: Politieacademie.
- Lancashire Constabulary (2022), *Police and communities together (PACT)*, [www.lancashire.police.uk/about-us/our-organisation/police-and-communities-together-pact.aspx](http://www.lancashire.police.uk/about-us/our-organisation/police-and-communities-together-pact.aspx), geraadpleegd op 31 januari 2022.
- Land M. van de, B. van Stokkom & H. Boutellier (2014), *Burgers in veiligheid. Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid*, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Lee H.D., L. Cao, D. Kim & Y. Woo (2019), 'Police contact and confidence in the police in a medium-sized city', *International Journal of law, crime and justice*, (56), 70-78.
- Leeuw T. de & V. Lub (2019), *Politie en actief burgerschap: een veilig verbond? Een onderzoek naar samenwerking, controle en (neven)effecten*, Den Haag: Politie en Wetenschap.
- Lencioni P. (2009), *De vijf frustraties van teamwork. Hoe je ervoor zorgt dat samenwerken leuk blijft*, Amsterdam: Business Contact.
- Lindoff J. & M. Granäsén (2011), *Challenges in Utilising Key Leader Engagement in Civil-Military Operations*, in 116th ICCRTS "Collective C2 in Multinational Civil-Military Operations", [www.researchgate.net/publication/235034260\\_Challenges\\_in\\_Utilising\\_Key\\_Leader\\_Engagement\\_in\\_Civil-Military\\_Operations](http://www.researchgate.net/publication/235034260_Challenges_in_Utilising_Key_Leader_Engagement_in_Civil-Military_Operations).
- Loyens K. & S. van de Walle (2006), *Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame ontwikkeling*, Leuven: K.U. Leuven.
- Lub V. (2016), *De burger op wacht. Het fenomeen buurtpreventie onderzocht*, Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Martijn M. (2015), *Elf lessen van Beatrice de Graaf, de hoogleraar die Nederland de weg wijst na Parijs*, <https://decorrespondent.nl/3668/elf-lessen-van-beatrice-de-graaf-de-hoogleraar-die-nederland-de-weg-wijst-na-parijs/112813008-5ea22047>, geraadpleegd op 25 november 2020.
- McCampbell M.S. (2010), *The Collaboration Toolkit for law enforcement: Effective Strategies to Partner with the Community*, U.S. Department of Justice.
- McCampbell M.S. (2011), *The Collaboration Toolkit for Community Organizations: Effective Strategies to Partner with Law Enforcement*, U.S. Department of Justice.
- Meershoek G. (2007), *Geschiedenis van de Nederlandse politie. De gemeentepolitie in een veranderende samenleving*, Amsterdam: Boom.
- Milikowski F. (2018), *Van wie is de stad*, Amsterdam: Atlas Contact.
- Milikowski F. (2020), *Een klein land met verre uithoeken. Ongelijke kansen in een veranderend Nederland*, Amsterdam: Atlas Contact.

- Ministerie van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer, 4 november 2020, tk-ggp-en-politiecapaciteit (1).pdf.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018), *Handreiking lokaal netwerk van sleutelfiguren. Samen werken aan preventie van polarisatie en radicalisering*, Den Haag: Expertise-Unit Sociale Stabieleit, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012), *Inrichtingsplan Nationale Politie*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van VROM (2007), *Actieplan Krachtwijken. Van aandachtswijk naar krachtwijk*, Den Haag.
- Momboisse R. (1967), *Community relations and riot prevention*, Springfield: Charles C. Thomas Publisher.
- Momboisse R.M. (1973), *Community relations and riot prevention*, Los Angeles: Charles C. Thomas.
- Mulder A. (2014), 'Learning' Key Leader Engagement. *Bottom-up adaption during the Dutch deployment in Afghanistan*, Utrecht (masterthesis).
- Nash R.C. & E.P. Magistad (2010), 'Disarming the Key Leader Engagement', *Military Review*, sep.-okt., 11-20.
- Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid (2021), *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 55*, Den Haag: NCTV.
- Pasman M. (2021), '1989 Sociale vernieuwing, Opzoomeren & wijkenaanpak Werken aan sociale cohesie', in *Canon Samenlevingsopbouw*, [www.canonsociaalwerk.eu/nl\\_opb/details.php?cps=19](http://www.canonsociaalwerk.eu/nl_opb/details.php?cps=19).
- Politie-eenheid Rotterdam (2018), *Politie in de buurt*, afl. 6 Mitzi Schoemans – Onwijze Moeders; [www.youtube.com/watch?v=LgQ1aqam1Lo](http://www.youtube.com/watch?v=LgQ1aqam1Lo).
- Postmes T., M. van Bezouw & M. Kutlaca (2014), *Van collectief ongenoegen tot ordeverstoringen*, Den Haag: WODC.
- ROB (2014), *Nationaal investeren in lokaal veiligheidsbeleid. Bijdrage aan de strategische agenda voor lokale veiligheid*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Reicher S., C. Stott, J. Drury, O. Adang, P. Cronin & A. Livingstone (2007), 'Knowledge-Based Public Order Policing: Principles and Practice', *Policing*, (1) 4, 403-415.
- Ringeling A. & A. van der Sluis (2011), *Gezag. State of the art studie. Verkenning naar het thema 'gezag'. Een verkennende studie voor de strategische onderzoeksagenda politie*, Apeldoorn: Politieacademie.
- Roché S. (2006), *Le frisson de l'émeute. Violences urbaines et banlieues*, Parijs: Éditions du Sieul.
- Schaap D. & J. Terpstra (2018), *Het turbulente politiebestedel. Institutionele verandering en continuïteit (1989-2017)*, Amsterdam: Boom.
- Schreurs W. (2019), *Crossing lines together. How and why citizens participate in the police domain*, Enschede: Schreurs.

- Schuilenburg M. (2016), 'Positieve veiligheid en positieve vrijheid', *Tijdschrift over cultuur en criminaliteit: Thema positieve veiligheid*, (6) 3, 53-70.
- Skogan W.G. (1988), 'Community organizations and crime', in M. Tonry & N. Morris (red.), *Crime and justice: A review of research*, Chicago: University of Chicago Press, 39-78.
- Steden R. van, R. Anholt & R. Koetsier (2021), *De kracht van gebiedsgebonden politiewerk. Een internationale literatuurstudie*, Amsterdam: Politie Nederland/Vrije Universiteit.
- Stokkom B. van & N. Toenders (2010), *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*.
- Stoutland S.E. (2001), 'The multiple dimensions of trust in resident/police relations in Boston', *Journal of research in crime and delinquency*, (38), 3, 226-256.
- Straver, R., R. Ulrich & I. van Duijneveldt (2009), *Integratie van Nederlandse politie in wijken, netwerken en lokaal bestuur*, Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- Stronks S. (2017), *From conflict to cooperation. Exploring post-conflict interactions between police and citizens*, Amersfoort: Sara Stronks.
- Terpstra J. (2008), *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Terpstra J. (2010), *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Terpstra J. (2019), *Wijkagenten en veranderingen in hun dagelijks werk*, Den Haag: Politie en Wetenschap.
- Terpstra J., T. Havinga & R. Salet (2021), 'Hoe de politie verdween uit onze dorpen (en wat daarvan over is). Veranderingen in politie en politiewerk op het platteland', in R. Salet, S. de Kimpe, B. Wiegant & P. Ponsaers (red.), *Cahiers Politiestudies, Rurale Politie*, nr. 61, 19-42.
- Terpstra J. & R. Salet (2021), *Politie in tijden van Corona. Over haar maatschappelijke opdracht in buitengewone omstandigheden*, Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Tops P. & E. van der Torre, 'Waarom de Nederlandse politie anders is', *Tijdschrift voor de Politie*, (80), 5, 32-35.
- Voogd J. de & R. Cuperus (2021), *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Whitfield J. (2004), *Unhappy dialogue. The Metropolitan Police and black Londoners in post-war Britain*, Cullompton: Willan Publishing.

- Wiegant B. (2021), 'De staat van de politiezorg op het platteland', in R. Salet, S. de Kimpe, B. Wiegant & P. Ponsaers (red.), *Cahiers Politiestudies, Rurale Politie*, nr. 61, 83-116.
- Wielema R.R. (2019), *Bondgenotenmethodiek in termen van goed functionerende netwerken. Een relationele benadering van netwerken*, Universiteit Groningen (masterthesis).
- Wilde L. (2008), *Van galgenveld tot buurtregie. Policing of communities*, Amsterdam: Politie Amsterdam-Amstelland.
- Williams K. (2015), *Our enemies in blue. Police and power in America*, Oakland: AKPress.



## **Over de auteurs**

Ronald van der Wal is docent-onderzoeker aan de Politieacademie.

Otto M.J. Adang is lector Openbare orde & Gevaarbeheersing aan de Politieacademie en bijzonder hoogleraar Veiligheid en collectief gedrag aan de faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

Publicaties in de onderzoeksreeks Politieacademie bij Boom criminologie:

- Otto Adang, Wim van Oorschot & Sander Bolster (2011). *De politieaanpak van voetbalwedstrijden in Nederland. Ervaringen van peer review evaluatieteams.*
- Cees Sprenger & Eefje Teeuwisse (2011). *Slim vakmanschap. Onderzoek rond het versterken van vakmanschap binnen de politie.*
- E.J. van der Torre, P.J. Gieling, M.C. Dozy, F.C. van Leeuwen & W. Hamoen (2011). *Veilig politiewerk. De basispolitie over geweldgebruik.*
- H. Sollie & N. Kop (2012). *Joint Investigation Teams. Lessons learned.*
- G. Meershoek (2012). *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol.*
- Menno van Duin, Pieter Tops, Vina Wijkhuijs, Otto Adang & Nicolien Kop (2012). *Lessen in crisisbeheersing. Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn.*
- Nicolien Kop (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing. Vijf strategische implicaties.*
- Nicolien Kop, Ronald van der Wal & Gerard Snel (2012). *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk.*
- Toine Spapens (2012). *De complexiteit van milieucriminaliteit. De aard van het misdrijf, de opsporing en de samenwerkingsrelaties.*
- Balthazar Beke, Henk Ferwerda, Edward van der Torre & Eric Bervoets (2012). *Jeugdgroepen en Geweld: van signalering naar aanpak.*
- Henk Sollie, Vina Wijkhuijs, Walter Hilhorst, Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2013). *Aanpak multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond. Een kennisfundament voor professionals.*
- Cees Sprenger & Hans Regterschot (2013). *Plankzaken opgeruimd. Een beweging van onderop.*
- Guus Meershoek & Bob Hoogenboom (2013). *De draagbare Van Reenen. Piet van Reenen over politie en geweldsbeheersing.*
- Menno van Duin, Vina Wijkhuijs & Wouter Jong (red.) (2013). *Lessen uit crises en minicrises 2012.*
- Toine Spapens, Monique Bruinsma, Lonneke van Hout & Jessica de Jong (2013). *Vuile olie. Onrechtmatig verwerken en mengen van olieproducten als vormen van milieucriminaliteit.*
- Pieter Tops, Cees Sprenger & Nicolien Kop (red.) (2013). *Kennis in de frontlijn. Ervaringen met praktijkonderzoek in de politie.*
- E.J. van der Torre, M. Gieling & M.Y. Bruinsma (2014). *Bedreigen en intimideren van OM- en politiemedewerkers. Een onderzoek naar frequentie, aard, gevolgen en aanpak.*
- Mariëlle den Hengst, Ben Rovers & Hans Regterschot (2014). *Intelligence bij evenementen. Een inventarisatie van risicomanagementpraktijken bij de politie.*
- Mariëlle den Hengst & Michiel In 't Veld (2014). *Briefen voor en door basisteams. Een onderzoek naar verbeteringen in de overdracht van briefingsinformatie.*
- Otto Adang (red.) (2014). *Politie en evenementen. Feiten, ervaringen en goede werkwijzen.*
- Menno van Duin & Vina Wijkhuijs (red.) (2014). *Lessen uit crises en minicrises 2013.*
- Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2014). *Opsporing bij evenementen.*
- E.J. van der Torre, M. Gieling, T. Tannous, R. Holvast & P. van Os (2014). *Over de grens. Een empirische studie naar arbeidsgelerateerd geweld tegen politiemensen in werk- en privétijd.*
- P.W. Tops & E.J. van der Torre (2015). *Wijkeraanpak en ondermijnende criminaliteit.*
- Annika Smit, Nanette Slagmolen & Marion Brepoels (2015). *Weerbaarheid onderzocht (2010-2015). Over menselijke processen in het politiewerk.*
- Marion Brepoels, Nanette Slagmolen & Annika Smit (2015). *Veerkrachtige verhalen. Weerbaarheid in de politiepraktijk.*
- Gabriël van den Brink, Wiljan Hendriks, Merlijn van Hulst, Nicole Maalsté & Bas Mali (2015). *Een onderzoek naar de morele weerbaarheid van Nederlandse politiefunctionarissen.*
- Pieter van Reenen (2016) *Politiechefs.*
- E.J. van der Torre & J.M. van Valkenhoef (2017). *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geïnformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs.*



- J. Lam, A. Rottenberg, M.A.R. Sinke, E.Y. Tigchelaar & N. Kop (2017). *Integraal werken loont. Onderzoek naar de veiligheidsstrategie B3W bij woninginbraken.*
- Jerôme Lam, Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit.*
- Pieter Tops, Judith van Valkenhoef, Edward van der Torre & Luuk van Spijk (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar.*
- Annika Smit, Nanette Slagmolen, Carla Bronkhorst, José van den Goor & Guus Meershoek (2019). *Het lekken van vertrouwelijke politie-informatie. Aard, omvang en ernst van het fenomeen bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee.*
- Guus Meershoek, Nanette Slagmolen & Annika Smit (2020). *Zorg voor politieke integriteit. Disciplinaire onderzoeken onder de loep.*
- Guus Meershoek, Jan Nap & Luuk van Spijk (red.) (2021). *In naam der wat? Reflecties op politie en politiewerk.*
- Otto Adang (red.), Helen van den Berg, Natascha Blijleven-Tebbe, Thamar Hoogink & Doke Kuijer-Slobbe (2022). *Duurzaam leren voor goed politiewerk. Onderzoeken naar samenwerkend leren in de politiepraktijk.*
- Otto Adang, Bas Mali & Kim Vermeulen (2022). *Geweldig of gevaarlijk? Het stroomstootwapen in de basispolitiezorg.*
- Ronald van der Wal & Otto Adang (2022). *In verbinding. Bondgenoten nader bekeken.*

