

Verbinding in onrustige tijden

*Een verkennend onderzoek naar de preventieve
omgang met maatschappelijke onrust door de
Politie Eenheid Limburg en haar partners*

Sinan Nur

*Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Masteropleiding Besturen van Veiligheid*

*Masterthesis
augustus 2023
dr. D. P. Schaap*

Colofon

Document: Masterthesis
Versie: Definitief
Datum: 21 augustus 2023
Woorden: 30.904 (H1 t/m H5)

Auteur: Sinan Nur

Universiteit:
Faculteit:
Opleiding: Adres: Radboud Universiteit Nijmegen
Begeleider: Faculteit der Managementwetenschappen
E-mail: Besturen van Veiligheid (Master Bestuurskunde)
Heyendaalseweg 141, 6525 AJ Nijmegen
dr. D. P. Schaap
Stageorganisatie: dorian.schaap@ru.nl
Afdeling: Adres:
Begeleider:
Stageperiode: Politie Eenheid Limburg
Bestuursondersteuning (Staf)
Prins Bisschopsingel 53, 6212 AB Maastricht
Wilma Derissen
jan. 2023 – sep. 2023

Coverfoto door politiefotograaf Jaap Binsma, toestemming verleend

© Sinan Nur

Voorwoord

Tijdens de coronacrisis heb ik, dankzij de stop op fysiek onderwijs en een lockdown, behoorlijk wat tijd thuis en achter de televisie doorgebracht. Op die televisie was wereldwijd en in Nederland veel onrust te zien en de avondklokrellen van januari 2021 waren in ons land het toppunt. Tijdens mijn (relatief korte) levensduur heb ik in Nederland nog niet eerder zo'n grootschalig geweld door burgers tegen de politie, de overheid of andere burgers gezien. Het riep bij mij dan ook de vraag op hoe dit soort onrust kan ontstaan en wat de beste manier is om hiermee om te gaan. Door ME-inzet leken de rellen alleen maar te escaleren. Was er een andere manier? Deze vragen vormden de basis voor het onderwerp van dit onderzoek.

Ik wist al vrij snel dat ik mijn afstudeeronderzoek wilde doen bij de politie, dé veiligheidsorganisatie van Nederland. Ik kreeg in oktober 2022 een uitnodiging van Rick, Hoofd Bestuursondersteuning van de eenheid Limburg, voor een kennismakingsgesprek. Wilma zou ook aanschuiven. Toen ik een aantal potentiële onderzoeksonderwerpen opnoemde, haakte Wilma aan bij mijn interesse in maatschappelijke onrust. Zij is lid van een recent opgezette werkgroep binnen de eenheid die zich bezig houdt met de vraag hoe de politie samen met haar lokale veiligheidspartners aan de 'voorkant' van die onrust kan komen, zodat de politie niet langer de 'stok achter de deur' hoeft te zijn. Ik wil Rick, Wilma en het team dan ook bedanken voor het vertrouwen dat zij in mij hebben gehad gedurende de stage bij de eenheid.

Met trots presenteer ik na ruim acht maanden mijn masterthesis over de preventieve omgang met maatschappelijke onrust door de politie en haar partners. Tijdens het onderzoekproces is mijn zelfstandigheid als onderzoeker gegroeid en ik heb mijn academische kennis en kunde kunnen laten zien in deze thesis. Ook heb ik tijdens het onderzoek ontdekt hoe belangrijk de principes van gebiedsgebonden politiewerk zijn: verbinding tussen de politie en de burger ligt ten grondslag aan het behouden van rust in de samenleving. Die verbinding is daarom in de titel van de thesis beland. Alleen door dicht bij de burger te staan kan onrust voorkomen worden, zelfs wanneer een burger ongenoegen voelt, en dat is iets wat ik de rest van mijn carrière in het veiligheidsdomein zal meenemen.

Daarnaast heb ik tijdens mijn stage de kans gekregen om een noodhulpdienst mee te mogen draaien met Richard en Monique in basisteam Venlo-Beesel. Ik wilde namelijk niet alleen de politieorganisatie onderzoeken, maar begrijpen én ervaren wat politiewerk op straat nou echt inhoudt. Ik heb enorme bewondering voor de knop die in het hoofd van een politieagent omgaat wanneer er een Prio-1 melding binnenkomt. Deze ervaring heeft mijn respect en interesse voor de politieorganisatie vergroot. Ik wil Richard en Monique daarvoor bedanken. Ook wil ik Harold, operationeel expert bij hetzelfde basisteam, bedanken voor het doorzetten van mijn stageverzoek én voor het regelen van deze middagdienst.

Ik wens u veel leesplezier,
Sinan Nur

Samenvatting

De maatschappelijke onrust in Nederland is toegenomen en de samenleving lijkt te verharderen. Het baat de politie en de samenleving om maatschappelijke onrust en haar negatieve aspecten te voorkomen of te verminderen. In dit onderzoek is geanalyseerd hoe de Politie Eenheid Limburg en haar partners preventieve strategieën tegen maatschappelijke onrust in de praktijk toepassen, om zo een raamwerk met aanbevelingen te creëren om de preventieve omgang met maatschappelijke onrust in de praktijk te bevorderen. Daartoe zijn semi-gestructureerde interviews gehouden met dertien respondenten, die vanuit hun functie betrokken zijn bij de aanpak van maatschappelijke onrust.

Om de analyse van de preventieve strategieën in de empirie mogelijk te maken, is er eerst een theoretische basis gevormd (H2), waarin maatschappelijke onrust als fenomeen is gedefinieerd en onderscheiden in een aantal fasen met bijbehorende categorieën van preventie. Ook is er een vergelijking gemaakt tussen de maatschappelijke onrust van de jaren '60 en '70 en de hedendaagse onrust om kenmerkende factoren van onze tijd vast te stellen, maar ook om te begrijpen hoe er vroeger met die onrust is omgegaan. Vervolgens zijn in de literatuur een zestal preventieve strategieën naar voren gekomen. Tot slot zijn op basis van de politieliteratuur twee belemmeringen geanalyseerd, die kunnen verklaren waarom de preventieve strategieën niet tot hun recht zouden komen in de praktijk.

Om de percepties van de respondenten op de huidige praktijk te onderzoeken, is er in het methodologisch kader (H3) stilgestaan bij de methodologische keuzes van het onderzoek. Eerst is gereflecteerd op de aard van het onderzoek en de methode van dataverzameling. Vervolgens is toegelicht hoe respondenten zijn geselecteerd en hoe de theoretische concepten vertaald zijn naar interviewvragen in een topiclijst. Ook is stilgestaan bij de wijze van analyseren. Tot slot is in dit hoofdstuk stilgestaan bij de methodologische kwaliteit en hoe geprobeerd is de gevolgen van eventuele beperkingen te reduceren.

Vervolgens zijn de dertien interviews geanalyseerd (H4). Hierbij kwam naar voren dat intelligence, dialoog en communicatie in de praktijk nog niet tot hun recht zouden komen. Netwerken en sociale relaties zouden wel in toenemende mate preventief worden ingezet om intelligence te verkrijgen of groepen te beïnvloeden. De strategieën zouden in de praktijk op verschillende manieren belemmerd worden. Er zou soms sprake zijn van belangendivergentie, een slechte taakafstemming en wantrouwen tussen de politie en de gemeente. Ook zouden kenmerken van de politiecultuur, zoals een hoge mate van incidentgerichtheid en actiegerichtheid, aanwezig zijn in delen van de organisatie. Tot slot zou ook scholing en selectie een belemmerende rol spelen.

De thesis eindigt in H5 met de conclusie, de discussie en de praktische aanbevelingen. In de conclusie is antwoord gegeven op de vraagstelling van het onderzoek. In de discussie zijn de theoretische implicaties van de bevindingen toegelicht, is er wederom stilgestaan bij de methodologische kwaliteit en zijn er aanbevelingen voor toekomstig onderzoek gedaan. De thesis is afgesloten met praktische aanbevelingen aan de Politie Eenheid Limburg om de praktijk van de preventieve omgang met maatschappelijke onrust te bevorderen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemstelling	8
1.3 Theoretische vooruitblik	9
1.4 Methodologische vooruitblik	9
1.6 Leeswijzer	10
2. Theoretisch kader	11
2.1 Wat is maatschappelijke onrust?	11
2.2 Een historisch perspectief op maatschappelijke onrust	12
2.3 De maatschappelijke onrust van vandaag	14
2.3.1 <i>Sociale media</i>	14
2.3.2 <i>Coronacrisis</i>	14
2.4 Fasen van maatschappelijke onrust	15
2.4.1 <i>De voorfase</i>	15
2.4.2 <i>Flashpoints</i>	16
2.4.3 <i>De onrustfase</i>	17
2.4.4 <i>De post-onrustfase</i>	17
2.5 Categorieën van preventie	18
2.6 Preventieve strategieën per fase	18
2.6.1 <i>Preventie aan de voorkant</i>	19
2.6.2 <i>Onrust de-escaleren</i>	21
2.6.3 <i>Het voorkomen van toekomstige onrust in de post-onrustfase</i>	22
2.7 Verklaringen voor tekortkomingen	24
2.7.1 <i>Samenwerkingsproblematiek</i>	24
2.7.2 <i>Politicocultuur</i>	26
3. Methodologisch kader	29
3.1 Aard van het onderzoek	29
3.2 Methode van dataverzameling	29
3.3 Case- en respondentenselectie	30
3.4 Operationalisatie	31
3.4.1 <i>Algemene vragen</i>	32
3.4.2 <i>Vragen over preventieve strategieën</i>	32
3.4.3 <i>Vragen over eventuele belemmeringen</i>	33
3.5 Plan van analyse	33
3.6 Methodologische reflectie	34
3.6.1 <i>Validiteit</i>	34
3.6.2 <i>Betrouwbaarheid</i>	35

4. Bevindingen	36
4.1 De aard van de huidige onrust	36
4.2 De praktijk van de preventieve strategieën	38
4.2.1 <i>Intelligence</i>	38
4.2.2 <i>Netwerken</i>	41
4.2.3 <i>Communicatie</i>	45
4.2.4 <i>Dialogoog</i>	46
4.2.5 <i>Balans tussen repressie en preventie</i>	48
4.3 Belemmeringen voor de praktijk	49
4.3.1 <i>Samenwerkingsproblemen</i>	49
4.3.2 <i>'Politiecultuur'</i>	53
4.3.3 <i>Geen tijd of geen prioriteit?</i>	56
4.3.4 <i>Scholing en selectie</i>	58
4.4 Kernbevindingen	59
5. Conclusie en discussie	60
5.1 Beantwoording onderzoeksvragen	60
5.2 Reflectie op de bevindingen	64
5.3 Reflectie op de methodologie	65
5.4 Toekomstig onderzoek	66
5.5 Lessen leren	67
5.6 Tot slot	71
Literatuurlijst	72
Bijlage	78
Bijlage 1: Respondentenlijst	78
Bijlage 2: Topiclijst	79
Bijlage 3: Codeerboom	81
Bijlage 4: Actuele casus samenhang preventieve strategieën	83
Bijlage 5: Zelfredzaamheid Limburg	84

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het lijkt in Nederland de afgelopen jaren te wemelen van langdurige crises, van wonen tot migratie en corona (Keultjes & Hartog, 8 augustus 2022). Verschillende groepen in de samenleving voelen ongenoegen en uiten dat gevoel in toenemende mate met vormen van maatschappelijke onrust, zoals demonstraties of rellen (Eysink Smeets, 2022; Pols, 27 februari 2021; Tops et al., 2022). Hoewel een deel van deze uitingen van onrust vredig verloopt, lijkt een ander deel steeds grimmiger te worden. Zo werd het provinciehuis van Groningen in 2019 binnengestormd tijdens de boerenprotesten (DVHN, 14 oktober 2019) en werden in meerdere steden grootschalig vernielingen verricht tijdens de avondklokrellen (Moors et al., 2022).

Deze vormen van maatschappelijke onrust, die bijvoorbeeld gepaard gaan met geweld tegen objecten of personen, kunnen allerlei negatieve gevolgen hebben voor de maatschappij. Maar ook de politie, verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde onder het bevoegd gezag, ondervindt in toenemende mate de negatieve gevolgen van maatschappelijke onrust. De politie op straat wordt namelijk gezien als “het gezicht van de overheid, een overheid die door veel demonstranten wordt gewantwoord” (Politie Eenheid Amsterdam, 2022, p. 8). Negatieve gevolgen van deze toenemende maatschappelijke onrust zijn bijvoorbeeld een groeiende werkdruk bij de politie (Van Bekkum, 11 februari 2022) en een toename in geweld tegen de politie tijdens demonstraties of rellen (Brakema, 22 december 2021). Daarnaast leidt de toename in protesten tot financiële en praktische problematiek: ME-inzet is duur en capaciteiten zijn beperkt, zoals zichtbaar werd toen waterkanonnen van buurlanden moesten worden geleend tijdens de WK-voetbalwedstrijden van Marokko (Velzel, 1 december 2022).

Het gaat voor de politie echter ook om iets fundamenteelers. Vandaag de dag zien we wellicht het resultaat van een ontwikkeling die Van Reenen (2006) zo’n zeventien jaar geleden beschreef: de toenemende repressieve georiënteerdheid van de politie zou de politieke legitimiteit op den duur bedreigen (p. 177). Dat zou op zijn beurt weer leiden tot een toename in maatschappelijke onrust bij bepaalde groepen, iets wat we nu wellicht zien gebeuren in de samenleving (Eysink Smeets, 2022; Tops et al., 2022). Het gezag van de overheid wordt in die zin dus zelfs uitgedaagd (Dijstelbloem & Holtslag, 2010).

Uitingen van maatschappelijke onrust zijn daarnaast niet alleen toegenomen, maar ook de aard van maatschappelijke onrust lijkt te zijn veranderd. Eysink Smeets (2022) licht vanuit Beck’s gedachtegoed toe hoe we wakker worden in een wereld van nieuwe en complexe problemen, waarin mensen zich niet gehoord voelen door de overheid en daardoor activistisch (of zelfs extremistisch) worden (p. 24). Het is nog onduidelijk hoe de aard van onrust precies is veranderd, maar het vraagt wellicht om een andere houding van de politie. Misschien past het repressieve paradigma dat Van Reenen (2006) benoemde, iets wat juist de afstand met de burger en consequente onrust heeft gevoed (p. 177), niet langer bij deze ‘nieuwe’ aard van onrust. De politie heeft naast handhaving namelijk ook een maatschappelijke taak in het dienen van de burger: ze is de bewaker van de sociale orde en vrede (Reiner, 2010; Terpstra, 2010).

1.2 Probleemstelling

De veranderende aard van maatschappelijke onrust, de negatieve gevolgen en de vraag hoe de politie met deze veranderende onrust dient om te gaan, geven aanleiding tot een onderzoek. Momenteel kampt de politie namelijk met een kenniskloof over de preventieve omgang met maatschappelijke onrust. Met een preventieve omgang kunnen de negatieve gevolgen van deze onrust wellicht beperkt of zelfs voorkomen worden. Dergelijke preventie is nog relevanter voor een regionale politie-eenheid met te weinig capaciteit om grootschalig repressief in te kunnen zetten. De eenheid Limburg is met de laagste operationele sterkte van alle eenheden (Nationale Politie, 2012, p. 140) zo'n eenheid waarvoor een preventieve omgang met maatschappelijke onrust essentieel is. Deze eenheid zal daarom centraal staan in dit onderzoek.

Het doel van dit onderzoek is het genereren van kennis over de veranderende maatschappelijke onrust en de verschillende preventieve strategieën tegen die onrust, teneinde een raamwerk te creëren waarmee de eenheid Limburg samen met lokale veiligheidspartners zoals gemeenten de negatieve gevolgen van maatschappelijke onrust kan verminderen of voorkomen. Daartoe is de volgende vraagstelling gehanteerd:

Hoe gaan de Politie Eenheid Limburg en haar partners in de praktijk om met de preventieve strategieën tegen maatschappelijke onrust en welke aanknopingspunten biedt dit voor het bevorderen van de toepassing van deze strategieën in de toekomst?

- 1. Hoe is de aard van maatschappelijke onrust veranderd?*
- 2. Welke inzichten over preventieve strategieën tegen maatschappelijke onrust biedt de literatuur over de rol van de politie tijdens maatschappelijke onrust?*
- 3. Welke belemmeringen voor de toepassing van de preventieve strategieën in de praktijk komen uit de literatuur naar voren?*
- 4. Hoe gaan de politie en haar partners om met de preventieve strategieën in de praktijk van de maatschappelijke onrust?*
- 5. Hoe is de huidige praktijk van de preventieve strategieën te begrijpen aan de hand van de belemmeringen en welke aanknopingspunten biedt dit voor verbetering?*

Om de hoofdvraag volledig te kunnen beantwoorden, volgt dit onderzoek een specifieke volgorde. De eerste drie deelvragen betreffen inzichten uit de literatuur over 1) de veranderende maatschappelijke onrust, 2) over preventieve strategieën in de omgang met maatschappelijke onrust en 3) belemmeringen bij de toepassing van deze strategieën in de praktijk. Deelvraag 1 wordt ook beantwoord aan de hand van de interviews. Voor deelvraag 4 is in de empirie onderzocht hoe de politie samen met partners als de gemeente de preventieve strategieën momenteel toepast. Deelvraag 5 heeft betrekking op het begrijpen van de belemmeringen in de praktijk bij de toepassing van de preventieve strategieën, om zo aanbevelingen te kunnen doen aan de Politie Eenheid Limburg. De individuele onderdelen van het onderzoek dragen samen bij aan het dichten van de kenniskloof en aan het verbeteren van de preventieve aanpak van maatschappelijke onrust.

1.3 Theoretische vooruitblik

Het theoretisch kader kent drie delen. Allereerst is het fenomeen van maatschappelijke onrust gedefinieerd en geconceptualiseerd vanuit een historisch en modern perspectief, waarbij aandacht is voor de factoren die de onrust van vandaag anders maken. Dit betreft tevens de beantwoording van de eerste deelvraag. Ook zijn er verschillende fasen van onrust onderscheiden. Het tweede deel betreft een uiteenzetting van de preventieve strategieën omtrent maatschappelijke onrust die in de literatuur over de politie en maatschappelijke onrust naar voren komen, verdeeld over de verschillende fasen van onrust. Deze uiteenzetting beantwoordt de tweede deelvraag. Het derde deel betreft een uiteenzetting van mogelijke belemmeringen uit de theorie bij het toepassen van de preventieve strategieën door de politie in de praktijk, wat de derde deelvraag beantwoordt. Het theoretisch kader fungeert tot slot als basis voor de operationalisatie in het methodologisch kader.

1.4 Methodologische vooruitblik

Het onderzoek is kwalitatief en abductief van aard. Voor de dataverzameling is het semi-structureerde interview als methode gekozen om in kaart te brengen hoe de toepassing van de preventieve strategieën op dit moment wordt gepercipieerd. De respondentenselectie heeft plaatsgevonden aan de hand van ‘purposive sampling’ op basis van verschillende criteria zoals hiërarchie en organisatie. Met die criteria zijn uiteindelijk dertien respondenten gekozen. In het methodologisch kader zijn tevens de preventieve strategieën en de belemmeringen uit het theoretisch kader geoperationaliseerd om een topiclijst op te stellen. Voor de analyse van de interviews is gekozen voor thematische codering met software van Atlas TI. De codes zijn abductief opgesteld. Tijdens de analyse in hoofdstuk 4 is gepoogd het begrip van de belemmeringen voor de toepassing van de preventieve strategieën te bevorderen.

1.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Het onderzoek is *wetenschappelijk relevant*, omdat het een aantal kennisgaten in de wetenschappelijke literatuur over maatschappelijke onrust en de rol van de politie poogt te dichten. Ten eerste is veel literatuur over maatschappelijke onrust gedateerd: literatuur over het ontstaan van maatschappelijke onrust (Waddington et al., 1989; Newburn, 2016; Postmes et al., 2014) zijn voornamelijk afkomstig uit de decennia vóór corona en de literatuur over maatschappelijke onrust tijdens de coronacrisis (Reicher & Stott, 2020; Terpstra, 2021a) focust zich voornamelijk op de coronacrisis als case. In dit onderzoek is juist gepoogd te verklaren hoe de coronacrisis de aard van de maatschappelijke onrust ná deze crisis heeft veranderd.

Ten tweede kan dit onderzoek bijdragen aan de bestaande wetenschappelijke inzichten over de samenwerkingsproblematiek in het Nederlandse veiligheidsdomein (Helsloot et al., 2012; Salet, 2019; Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Van Steden et al., 2012). Daartoe is samenwerkingsproblematiek als belemmering meegenomen in het theoretisch kader.

Ten derde draagt het onderzoek bij aan de wetenschappelijke kennis over hoe kenmerken van de politiecultuur (Reiner, 2010; Terpstra & Schaap, 2011) zich in de praktijk voordoen én hoe ze preventieve ambities kunnen belemmeren (Paoline et al. 2000).

Ten vierde kan het onderzoek bijdragen aan de literatuur over de rol van de politie. De rol van de politie is, net als de maatschappij, constant onderhevig aan verandering en steeds meer taken komen bij de politie te liggen door een breder begrip van de politietaak in de samenleving (Boutellier, 2020; Meershoek & Hoogenboom, 2013; Reiner, 2010; Straver, 2006; Terpstra, 2010). In de context van de toenemende maatschappelijke onrust (Eysink Smeets, 2022; Tops et al., 2022) rijst de vraag wie in de praktijk verantwoordelijk dient te zijn voor de omgang met deze onrust, mede omdat politie-inzet tot escalatie kan leiden (Björk, 2005; Newburn, 2016). Dit onderzoek besteedt daarom aandacht aan de rol van de politie ten aanzien van maatschappelijke onrust in vergelijking met haar partners.

Tot slot is dergelijk onderzoek naar maatschappelijke onrust niet alleen relevant voor de Nederlandse wetenschap. De toename in het aantal uitingen van maatschappelijke onrust betreft namelijk een trend op globale schaal en het is een trend die volgens Brannen et al. (2020) alleen maar zal toenemen. Dit onderzoek kan dus ook bijdragen aan de internationale wetenschappelijke kennis over de omgang met deze toenemende maatschappelijke onrust.

Het beantwoorden van het vraagstuk rondom de rol van de politie draagt tevens ook bij aan de *maatschappelijke relevantie* van dit onderzoek. De veranderende rol van de politie is namelijk niet alleen een wetenschappelijk, maar ook een maatschappelijk vraagstuk en de bevindingen kunnen daarom ook implicaties hebben voor de daadwerkelijke positie van de politie in de maatschappij. Daarnaast is het onderzoek maatschappelijk relevant, omdat het voorkomen of verminderen van de negatieve aspecten van maatschappelijke onrust de hele samenleving baat. De toename in geweld tegen objecten en personen tijdens uitingen van onrust heeft ook een effect op de veiligheid van de algehele maatschappij. Deze veranderende aard van maatschappelijke onrust, mogelijk versterkt door de polarisatie en fragmentatie van de samenleving (Boutellier, 2021; Eysink Smeets, 2022; Dijkstra & Holtslag, 2010), kan zo een gevaarlijke dreiging vormen voor de sociale orde van ons land. Verder maakt de wereldwijde toename van maatschappelijke onrust (Brannen et al., 2020) dit onderzoek ook maatschappelijk relevant op internationaal niveau, omdat deze trend zal doorzetten en het daarom in toenemende mate een probleem zal worden voor alle landen in de wereld. Tot slot leidt de analyse van de huidige praktijk tot concrete aanknopingspunten voor de politie in de preventieve omgang met maatschappelijke onrust, wat de maatschappij op zijn beurt weer veiliger kan maken.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 volgt het theoretisch kader, bestaande uit een uiteenzetting van de veranderende maatschappelijke onrust, preventieve strategieën en de belemmeringen voor de toepassing van die strategieën. In hoofdstuk 3 komt het methodologisch kader aan bod, waarbij de theoretische inzichten zijn geoperationaliseerd ten behoeve van de empirische dataverzameling. Die dataverzameling mondt in hoofdstuk 4 uit tot de bevindingen, waarin de data is geanalyseerd. In hoofdstuk 5 volgen de conclusie en de discussie, waarbij antwoord is gegeven op de hoofdvraag en gereflecteerd is op de bevindingen en methodologie, maar ook praktische aanbevelingen zijn gedaan aan de Politie Eenheid Limburg.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk van het onderzoek is maatschappelijke onrust eerst gedefinieerd (2.1). Een hanteerbare definitie maakt het fenomeen namelijk duidelijker voor de rest van het onderzoek. Daarna is het fenomeen geanalyseerd vanuit een historisch (2.2) en een modern (2.3) perspectief om te achterhalen wat de huidige maatschappelijke onrust ‘anders’ maakt dan de onrust uit het verleden. Alvorens in de literatuur over maatschappelijke onrust en de politie een aantal preventieve strategieën onderscheiden zijn (2.6), is het fenomeen eerst ingedeeld in een aantal fasen (2.4). Maatschappelijke onrust is namelijk het beste in die fasen te begrijpen én dit biedt de mogelijkheid om ze te koppelen aan drie categorieën van preventie (2.5) die in de criminologische literatuur vaak naar voren komen (Reiner, 2010). Tot slot zijn twee mogelijke belemmeringen met onderliggende factoren voor de toepassing van de preventieve strategieën door de politie en haar partners uit de theorie geanalyseerd (2.7). Daarmee is namelijk de toepassing van de preventieve strategieën in de praktijk beter te begrijpen tijdens de empirische fase van het onderzoek.

2.1 Wat is maatschappelijke onrust?

Maatschappelijke onrust is het kernbegrip van dit onderzoek, maar in de literatuur komt geen eenduidige definitie van het fenomeen naar voren. Het begrip wordt door verschillende overheidsinstanties nét wat anders ingestoken. Zo wordt er soms een onderscheid gemaakt tussen ongenoegen en onrust (NCTV, 2023), maar zijn begrippen als ‘ongenoegen’ of ‘onbehagen’ op zichzelf al moeilijk te definiëren (Postmes et al., 2014; RMO, 2013, p. 18). Voor anderen gaat onrust om uitingen van dat gevoel, zoals demonstraties (Eysink Smeets, 2022). Vanwege het verschillende gebruik van het begrip is het belangrijk om maatschappelijke onrust goed af te bakenen, alvorens het fenomeen verder geanalyseerd kan worden.

Om te beginnen is het onderscheid van NCTV (2023) een goede start: ongenoegen gaat om allerlei emoties zoals angst of woede, terwijl onrust gaat om collectieve uitingen van dat gevoelde ongenoegen zoals demonstraties of rellen. Volgens Postmes et al. (2014, p. 25) kunnen die emoties van ongenoegen incidenteel ontstaan door een specifieke gebeurtenis of structureel aanwezig zijn, bijvoorbeeld door socio-economische factoren. Eerst is dat ongenoegen individueel aanwezig, maar het kan naar een “wij-niveau van denken” worden getild door allerlei cognitieve (groeps-)processen zoals zelfcategorisatie, waardoor persoonlijk ongenoegen “collectief ongenoegen” wordt (p. 29). Het collectief is in dat geval een groep mensen die dezelfde emoties van ongenoegen delen.

De overgang van collectief ongenoegen tot collectieve uitingen van onrust is deels een structureel proces, waarbij het ongenoegen voor een langere tijd op de achtergrond broeit (Postmes et al., 2014, p. 40). Echter, in de praktijk zijn bepaalde incidenten vaak aan te merken als katalysator voor het ontstaan van een acute situatie van onrust (NCTV, 2023; Postmes et al. 2014). Dergelijke gebeurtenissen worden in de literatuur over maatschappelijke onrust doorgaans ‘flashpoints’ genoemd (Waddington et al., 1989; Waddington, 2010; Newburn, 2015). Dit zijn incidenten die als het ware ‘de emmer doen overlopen’ en ze kunnen een breed

gedragen ongenoegen in een flits omzetten tot onrust. Denk bijvoorbeeld aan de moord op George Floyd, die leidde tot wereldwijde onrust (Goldsmith & McLaughlin, 2022). Een voorbeeld in de Nederlandse context is het uitbrengen van de film 'Fitna' in 2009, wat destijds tot veel onrust leidde (Van der Wal & Adang, 2022) mogelijk te verklaren door de structurele gevoelens van achterstelling onder bepaalde groepen in de samenleving (Van Reenen, 2006).

Als we dit samenvatten in één zin kunnen we maatschappelijke onrust definiëren als *een uiting van een collectief ongenoegen onder bepaalde groepen in de samenleving, waarbij de omslag van ongenoegen tot onrust berust op structurele en incidentele factoren*. Voorbeelden van uitingen van maatschappelijke onrust zijn dan protesten, rellen of andere vormen van grootschalige ongeregeldheden. Daarbij dient men te onthouden dat veel protesten vredig verlopen en dat dus niet alle uitingen van onrust negatieve gevolgen hebben.

Een andere kanttekening is dat dergelijke flashpoints wellicht de notie wekken dat de politie maatschappelijke onrust of een escalatie ervan niet kan vermijden. Echter, het tegendeel is waar: de politie kan bijvoorbeeld zelf betrokken zijn bij het ontstaan van flashpoints (Adang, 2011; Newburn, 2015; 2016) en het handelen van de politie ná een flashpoint kan invloed hebben op het al dan niet escaleren van een uiting van onrust (Waddington, 2010, p. 355). Dit biedt samen met de graduele aard van groeiend ongenoegen hoop voor een preventieve omgang met die onrust, mits het ongenoegen tijdig gesignaleerd kan worden én als urgent wordt ervaren door de politie en haar partners.

2.2 Een historisch perspectief op maatschappelijke onrust

Om te begrijpen hoe we met maatschappelijke onrust om kunnen gaan, is het allereerst van belang dat we begrijpen hoe er in het verleden is omgegaan met de maatschappelijke onrust en wat de onrust van vandaag de dag anders maakt dan die van vroeger. Wellicht zijn er namelijk lessen uit het verleden te trekken.

Maatschappelijke onrust is geen nieuw fenomeen. Onrust is van alle tijden en zelfs in het oude Rome bestond al beleid om onrust te voorkomen, bijvoorbeeld met 'brood en spelen' (Veyne, 1994). In de Nederlandse context kan je zelfs beredeneren dat de Beeldenstorm een vorm van maatschappelijke onrust was, die door de repressieve reactie van de toenmalige machthebber zelfs tot een algehele opstand leidde (Cools, 2017). Recenter in de geschiedenis zien we dat Nederland gedurende de jaren zestig en zeventig weer te maken kreeg met grootschalige onrust (Schuyt & Taverne, 2000; Von der Dunk, 1986). Die onrust kon mede tot uiting komen door een toenemende bevraging van het gezag van de overheid én de politie (Schaap, 2018; Straver, 2006; Van Reenen & Verton, 1974). Door de toenemende complexiteit en pluriformiteit van de Nederlandse samenleving werd het gezag van de politie niet langer als vanzelfsprekend ervaren (Straver, 2006, p. 192). Die ontwikkeling wordt de de-legitimatie van de politie genoemd en dat leidde ook in andere landen tot grootschalige onrust, bijvoorbeeld in Engeland (Reiner, 2010). Die ontwikkelingen vroegen destijds om een heroriëntering van de kerntaken van de politie (Straver, 2006, p. 192). Deze heroriëntering mondde uit in een rapport van Heijink et al. (1977), waarin het antwoord op de legitimiteitscrisis van de jaren zestig en zeventig gevonden werd in het streven naar maatschappelijke integratie van de politie (Straver,

2006; Van Reenen, 2006). De politie zou meer toenadering zoeken tot de burger, om zo de groeiende afstand tussen beiden te dichten (Straver, 2006, p. 194). De politie moest “in de haarvaten van de samenleving” gaan opereren (Van Reenen, 2006, p. 174). Kennen en gekend worden werd daarbij het motto (Straver, 2006; Terpstra, 2009). Dit betekende in zekere zin afstand doen van een uitsluitend Weberiaans begrip van de politie als de handhavende rechterhand van de overheid (Terpstra, 2011) en bewegen naar een ‘maatschappelijke’ politie (Boutellier, 2020; Reiner, 2010; Straver, 2006; Terpstra, 2010).

Intermezzo: community policing

Wat houdt die *maatschappelijke* politie precies in? Gedurende de jaren zestig en zeventig zocht de politie in meerdere landen naar een oplossing voor de gegroeide afstand met de burger. Daarbij vond een heroriëntering van de voorheen vooral handhavende rol van de politie plaats om de afstand met de burger te dichten (Straver, 2006) en het vertrouwen van de burger in de politie op te bouwen (Schaap, 2018; 2019). Het antwoord werd een van de meest gangbare theoretische scholen over politiewerk: *community policing* (Fielding, 1995; Reiner, 2010). In dit paradigma staat de zichtbare politie centraal, die nauw contacten onderhoudt met de lokale gemeenschap om criminaliteit en burgerlijke ongeregelheden te voorkomen (Fielding, 1995, pp. 25-26). Nabijheid is daarbij een overkoepelende voorwaarde, wat de intelligence en het sociale contact met de gemeenschap bevordert (Terpstra, 2009; Terpstra et al., 2016). Wijkagenten zijn dan ook een goed voorbeeld van gebiedsgebonden politiewerk (GGP), de Nederlandse term voor *community policing*. Dit paradigma is relevant, omdat haar preventieve assumpties de basis vormen voor de preventieve strategieën die in paragraaf 2.6 volgen.

Met het verdwijnen van de kraakbeweging eind jaren '80 verdwijnt maatschappelijke onrust in zekere zin van de agenda. Er vindt tevens een verschuiving plaats in het type onrust: van politiek-gemotiveerde krakers naar apolitieke voetbalhooligans (Meershoek & Hoogenboom, 2013). Hoewel de politie de onrust door voetbalhooligans aanpakte met preventieve methoden uit *community policing*, zoals het benutten van relaties met supportersgroepen, was er ook een toename te zien in het gebruik van geweld door de politie (p. 159). Het gebruik van dat geweld hoefde daarbij niet te rekenen op een legitimiteitsprobleem, omdat er in de samenleving geen sympathie was voor voetbalhooligans zonder politiek motief. Tegelijkertijd veranderde rond de eeuwwisseling de oriëntatie op de politietak: de politie werd weer handhaver (Van Reenen, 2006) en de maatschappelijke politietak (Terpstra, 2009) verdween op de achtergrond. Door de centralisatie trok de politie zich ook terug uit de samenleving (Terpstra et al., 2016; 2021b). Wellicht heeft het geweldsspectrum bij voetbalproblematiek (Meershoek & Hoogenboom, 2013) in combinatie met de opkomst van de normatief-repressieve oriëntatie van de politie (Van Reenen, 2006) een blijvende invloed gehad op de houding van de politie tegenover openbare ordeproblematiek.

2.3 De maatschappelijke onrust van vandaag

Hoewel vraagstukken zoals de bevraging van het bevoegd gezag nog steeds terug te zien zijn (Dijstelbloem & Holtslag, 2010; Straver, 2006), is de onrust van vandaag in een aantal opzichten toch wezenlijk anders van aard, mede door de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen van de afgelopen decennia. Het 'kopiëren en plakken' van historische inzichten is daarnaast niet zo gemakkelijk als men wellicht zou denken (Schaap, 2019). Het is daarom relevant om de kenmerkende aspecten van de hedendaagse maatschappelijke onrust te benoemen. Met modern is bedoeld op de periode vanaf de eeuwwisseling.

2.3.1 Sociale media

Een voor de hand liggend, maar desalniettemin zeer invloedrijk aspect van de huidige aard van de maatschappelijke onrust is de rol van sociale media (Baker, 2014). Sociale media hebben de wereld in het laatste decennium overgenomen en Nederland is daar geen uitzondering van: het aantal gebruikers van sociale media steeg van zo'n zestig procent in 2012 tot zo'n negentig procent in 2019 (CBS, 2019). Sociale mediaplatformen maken de verspreiding van veel informatie mogelijk en bieden de mogelijkheid om sociale netwerken van grote groepen mensen te creëren. Sociale media kunnen een positieve invloed hebben op het verhogen van (politieke) participatie en activisme (Boulianne, 2015; Jost et al., 2018), maar deze invloed kent ook een keerzijde. Het mobiliserende effect biedt ook mogelijkheden voor groepen met slechte bedoelingen, bijvoorbeeld om maatschappelijke onrust te organiseren. Sociale media speelden bijvoorbeeld een grote rol in de meerdaagse rellen van 2011 in Engeland (Baker, 2014; Newburn, 2015) en in Nederland springen de Project X-rellen van 2012 in Haren naar voren, waarbij sociale media een organiserende rol hadden (Adang & Van Ham, 2015). In de afgelopen jaren wordt gewelddadige onrust ook via geheime chatgroepen georganiseerd, bijvoorbeeld bij de coronarellen (Kain, 20 november 2021). De heimelijke aard van deze gesloten groepen zorgt ervoor dat de kans op onrust buiten het zicht van de samenleving groeit en het signaleren van die onderstroom wordt nog moeilijker, omdat de infiltratie van de politie in deze besloten groepen voortdurend ter discussie staat (Investico, 21 maart 2023). Sociale media zijn dus een factor die het moderne speelveld van maatschappelijke onrust wezenlijk beïnvloeden.

2.3.2 Coronacrisis

Een andere ontwikkeling die een grote invloed lijkt te hebben gehad op de aard van maatschappelijke onrust is de coronacrisis. De afgelopen drie jaar heeft de pandemie de polarisatie versterkt en het publieke debat verhard (Eysink Smeets, 2022; Politie Eenheid Amsterdam, 2023). Dat uitte zich in demonstraties en geweldsuitbarstingen, zoals tijdens de zogenaamde avondklokrellen in binnenland en buitenland (Reicher & Stott, 2020; Terpstra et al., 2021a). Bij het uitbreken van de pandemie was men onzeker over hoe deze nieuwe situatie de maatschappelijke onrust zou beïnvloeden. Reicher en Stott (2020) stelden destijds dat het twee kanten op kon gaan: mensen zouden óf zich massaal aan de regels gaan houden óf massaal de sociale orde verstoren. Interessant was dat Nederlanders in het begin van de crisis, wellicht dankzij het creëren van een gezamenlijke verantwoordelijkheid door de overheid,

relatief gehoorzaam waren aan de coronaregels (Terpstra et al., 2021a). Dat veranderde echter toen de coronacijfers daalden, waarna de onrust groeide. Die onrust was minder heftig dan in andere Europese landen, wellicht door de benadering van de overheid en de politie onder het motto “proximity, communication and shared responsibility” (Terpstra et al., 2021a, p. 178), maar de onrust was desalniettemin van grote schaal (Moors et al., 2022). Het is aannemelijk dat de bereidheid om de sociale orde te verstoren door de coronacrisis is gegroeid als we het toenemende aantal openbare ordeverstoringen van de afgelopen jaren in acht nemen (Eysink Smeets, 2022, Pols, 27 februari 2021).

De polarisatie en verharding tijdens de coronacrisis hebben ook gevolgen voor de aanpak van maatschappelijke onrust. Zo moet men bijvoorbeeld rekening houden met het feit dat de fragmentatie van de samenleving die Dijstelbloem en Holtslag (2010) benoemen zich nog sterker heeft doorgezet tijdens de coronacrisis, bijvoorbeeld met betrekking tot complotdenken (Eysink Smeets, 2022). Er zijn niet altijd duidelijke, distinctieve groepen meer waar de politie mee kan communiceren zoals voorheen, omdat de scheidslijnen tussen extreme groepen en de grote middengroep vervagen. Er is een brede groep ontstaan van mensen die niet om één issue ontevreden zijn, maar waaronder een algeheel anti-overheidsgevoel heerst. Dat anti-overheidsgevoel leek de drijvende kracht te zijn bij de maatschappelijke onrust tijdens de coronacrisis (Eysink Smeets, 2022; Moors et al., 2022, p. 31) en wellicht is dat sentiment vandaag de dag nog aanwezig bij bepaalde groepen.

Het is belangrijk om hier aan te geven dat een causaal verband tussen de coronacrisis en maatschappelijke onrust niet geheel is vast te stellen. Volgens Reicher en Stott (2020) moet de coronacrisis gezien worden als een continuïteit en versterking van de al bestaande structurele problematiek, bijvoorbeeld onder minderheden (p. 679). Deze structurele problemen, in combinatie met ‘trigger events’ zoals het ingaan van een lockdown, vormden vaak de basis van onrust gedurende deze turbulente periode. Desalniettemin kan men de coronacrisis wellicht toch als een keerpunt zien in de aard van maatschappelijke onrust, vanwege de wereldwijde schaal waarop die onrust voorkwam.

2.4 Fasen van maatschappelijke onrust

Maatschappelijke onrust en de preventieve strategieën zijn het beste te begrijpen door het fenomeen eerst in te delen in een aantal fasen. Elke fase biedt namelijk andere preventieve mogelijkheden. In de literatuur is veel geschreven over de fasen van maatschappelijke onrust en conflict in brede zin. In deze paragraaf is gepoogd de verschillende theoretische visies te combineren tot één fasemodel van maatschappelijke onrust, opgenomen in figuur 1. In dit onderzoek zijn respectievelijk de *voorfase*, de *onrustfase* en de *post-onrustfase* onderscheiden met speciale aandacht voor de rol van flashpoints.

2.4.1 De voorfase

Als vertrekpunt is de fase genomen die voorafgaat aan maatschappelijke onrust. In de definiëring van onrust (2.1) is er een langer durende toestand van ongenoegen. Bijna alle literatuur over conflict- of onrustfasen maken (soms impliciet) een onderscheid van fasen

vooraf aan conflict/onrust, hoewel auteurs differentiëren in hoe ze deze ‘voorfase’ indelen en benoemen. Zo onderscheidt Pondy (1967) drie subfasen vooraf aan conflict in de vorm van de latente, gepercipieerde en gevoelde fasen (p. 300). Rosenthal (1969) onderscheidt maar twee fasen vooraf aan geweldsuitbarstingen (p. 4), waarbij het onduidelijk is of de mobilisatiefase behoort tot de voorfase, een soort ‘overgangsfase’ of de fase van onrust zelf. Renn et al. (2011) noemen ook deze mobilisatiefase, maar ook zij benoemen nog andere voorfasen, zoals het communiceren van ongenoegen en het organiseren van de onrust zelf (p. 22). Omdat er geen eenduidige lijn is over deze fase, is in dit onderzoek de voorfase als één fase onderscheiden, waarin alle subfasen uit de literatuur gecombineerd zijn. Het is ook wel de periode van manifeste rust en latente onvrede. Zoals eerder aangegeven broeit het ongenoegen al vroeg voordat onrust ontstaat (Postmes et al., 2014), waardoor één incident vaak genoeg kan zijn voor het ontstaan van onrust.

2.4.2 Flashpoints

Dat brengt ons tot een cruciaal onderdeel van dit fasemodel. Dit soort incidenten, die ongenoegen kunnen doen overslaan in onrust, worden in de literatuur dikwijls ‘flashpoints’ of ‘trigger events’ genoemd (Cobbina et al., 2020; Moran & Waddington, 2016; Newburn, 2011; Waddington et al., 1989; Waddington, 2010). Ook Rosenthal (1969) noemde het belang van incidenten in het ontstaan van publieke onrust al vroeg binnen de literatuur en Scarman (1982) wees ook één incident aan in het ontstaan van de Brixton Riots van 1981. De meeste auteurs veronderstellen dat dit soort flashpoints cruciaal zijn in het ontstaan van maatschappelijke onrust, maar dat betekent niet dat alle incidenten (lees: potentiële flashpoints) altijd tot onrust leiden. Volgens Moran en Waddington (2016) ontstaat maatschappelijke onrust door de interactie tussen allerlei omstandigheden en een “triggering incident” (p. 16). Die omstandigheden kunnen verklaren waarom het ene flashpoint wel tot onrust leidt en het andere niet (Moran & Waddington, 2016; Newburn, 2016; Owens, 2022). Onder deze omstandigheden vallen bijvoorbeeld structurele factoren (Postmes et al., 2014; Reicher & Stott, 2020, p. 697), maar ook contextuele factoren zijn van invloed. Dat is bijvoorbeeld terug te zien in de onrust in de wijk Ondiep, waar onrust ontstond door een incident van politiegeweld in een context van verslechterde relaties tussen de politie en de wijkbewoners in de jaren ervoor (Van de Klomp et al., 2011). Met het ‘flashpoints model’ (Moran & Waddington, 2016) is de overgang van de voorfase in de fase van onrust dus beter te begrijpen.

Daarnaast is de politie als organisatie vaak betrokken bij het ontstaan van flashpoints en de consequente onrust. Neem bijvoorbeeld incidenten van politiegeweld (Van de Klomp et al., 2011), maar ook de interactie tussen politie en een protesterende groep (Adang, 2011; Newburn, 2015; 2016). Maar de politie is ook betrokken op een wat meer basaal niveau: het is tenslotte het gezicht van de overheid (Politie Eenheid Amsterdam, 2022), waardoor onrust op straat voornamelijk primair tegen de politie wordt geuit. Echter, door die betrokkenheid kan de politie juist een rol hebben in het voorkomen van onrust in de voorfase én na het ontstaan van onrust, wat ons bij de volgende fase brengt.

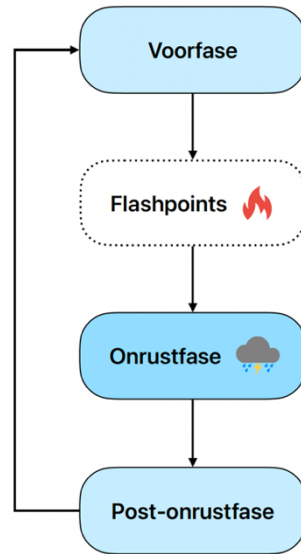
2.4.3 De onrustfase

Hoewel men onrust idealiter algeheel wil voorkomen, is dit niet altijd mogelijk. Indien men door een flashpoint toch besluit om tot actie over te gaan, belandt men in de fase van onrust. Ook deze fase kent verschillende namen in de literatuur over maatschappelijke onrust en conflict. Rosenthal (1969) noemt het bijvoorbeeld de “hostile outburst phase” (p. 4) en Pondy (1967) noemt het de manifestatie van een conflict. Sommigen beperken zich slechts tot een specifieke uiting tijdens die onrustfase, zoals collectief geweld (Adang, 2011; Adang & Van Ham, 2015) of ongeregeldheden (Van de Klomp et al., 2011). De meeste auteurs noemen deze fase van onrust echter publieke of civiele wanorde (Björk, 2005; Cobbina et al., 2020; Moran & Waddington, 2016; Newburn, 2015; Reicher & Stott, 2020; Waddington et al., 1989). Omwille van simpliciteit is voor deze fase de term ‘onrust’ aangehouden, als een losse vertaling van de veelgebruikte term ‘disorder’. De onrustfase kenmerkt zich door fysieke uitingen van onrust. Daarbij vallen theoretische subfasen zoals het organiseren van onrust (Renn et al., 2011) of de mobilisatie van groepen (Renn et al., 2011; Rosenthal, 1969) in dit onderzoek binnen de voorfase en niet de onrustfase.

In het kader van preventie is het wel relevant om te vermelden dat een situatie van onrust nooit zijn maximum bereikt en altijd nog verder kan escaleren. Zo kan een enkele onrustsituatie leiden tot meerdaagse rellen (Newburn, 2015) of kunnen rellen zich verspreiden over meerdere steden (Van de Klomp et al., 2011). In Nederland leidde het ooit zelfs tot een burgeroorlog (Cools, 2017). Ook de mate waarin er geweld wordt gebruikt kan variëren in de onrustfase. Juist omdat interacties tussen de politie en een menigte bepalend kunnen zijn voor een mogelijke escalatie van de onrust (Adang, 2011; Newburn, 2015; 2016) is het van belang deze fase ook mee te nemen in dit onderzoek. Zelfs tijdens onrust kan men verdere escalatie nog voorkomen.

2.4.4 De post-onrustfase

De derde en laatste fase binnen het fasemodel van maatschappelijke onrust is ook vrij duidelijk afgebakend. Het gaat om de periode ná onrust, de fase waarin de rust is wedergekeerd. Dit kan vrij snel na de periode van onrust zijn, of enkele dagen duren. In de context van het onderzoek is het toch van belang deze post-onrustfase mee te nemen in het model, omdat ook in deze fase preventieve strategieën aanwezig zijn die de politie kan inzetten om verdere maatschappelijke onrust in de toekomst te voorkomen, zoals het repareren van verbroken relaties met de maatschappij (Bloomfield, 2003). Indien er niet goed opgetreden wordt ná een onrustfase, kan dat namelijk een voedingsbodem zijn voor nieuwe maatschappelijke onrust. Het fasemodel dat resulteert uit de drie fasen is te zien in figuur 1.



Figuur 1: Fasemodel

2.5 Categorieën van preventie

Voordat de preventieve strategieën zijn toegelicht, is het van belang om een koppeling te maken tussen het fasemodel van dit onderzoek en de klassieke onderscheiding van een aantal ‘categorieën’ van preventie. In de criminologische literatuur wordt dikwijls het onderscheid gemaakt tussen drie categorieën: primaire, secundaire en tertiaire preventie (Brantingham & Faust, 1976; Moore, 1995; Reiner, 2010, p. 107). Primaire preventie betreft het algeheel voorkomen van een fenomeen, secundaire preventie betreft het voorkomen van escalatie indien een fenomeen zich toch voordoet en tertiaire preventie betreft het voorkomen van herhaling in de toekomst. Die indeling sluit goed aan op de preventieve mogelijkheden in de verschillende fasen van onrust. De preventieve strategieën in de volgende paragraaf zijn gekoppeld aan deze categorieën van preventie om zo hun preventieve rol binnen de verschillende fasen van onrust te verduidelijken. Belangrijk om te vermelden is dat sommige strategieën tot zowel primaire als secundaire preventie behoren en dat primaire preventie zowel op de voorfase als op de impact van flashpoints betrekking heeft.

2.6 Preventieve strategieën per fase

Vanuit het fasemodel in figuur 1 zijn per fase een aantal preventieve strategieën te onderscheiden. In deze paragraaf zijn die strategieën benoemd en toegelicht, ten behoeve van de uiteindelijke operationalisatie in het volgende hoofdstuk. De onderbouwing voor de preventieve strategieën is niet gebaseerd op één theorie. Het conceptuele raamwerk is het resultaat van een brede blik op de literatuur over preventief politiewerk en de preventie van onrust. Zo zijn een aantal van de strategieën gebaseerd op de preventieve functies van gebiedsgebonden politiewerk, waaronder contact en informatie (Terpstra, 2008, pp. 237-240). Ook de algemenere noties van Terpstra en collega’s (2009; 2016) over gebiedsgebonden politiewerk en de noties van Van der Wal & Adang (2022) over netwerken zijn bijvoorbeeld

belangrijke bronnen geweest voor het opstellen van deze strategieën. Daarnaast wordt de toepassing van de preventieve strategieën in de onrustfase ondersteund vanuit de literatuur over ‘best practices’ bij feitelijk politieoptreden tijdens situaties van onrust (Björk, 2005; Meershoek & Hoogenboom, 2013; Reicher et al., 2007; Van de Klomp et al., 2011).

2.6.1 Preventie aan de voorkant

De politie kan natuurlijk niet alle gevallen van maatschappelijke onrust voorkomen. Maatschappelijk ongenoegen is deels structureel van aard (Postmes et al., 2014; Reicher & Stott, 2010) en het oplossen van structurele problemen, zoals armoede, behelst een politiek mandaat dat ligt bij de overheid. Hoewel de politie wel eens het ‘gezicht’ van de overheid wordt genoemd (Politie Eenheid Amsterdam, 2022), valt dit buiten haar invloedssfeer en takenpakket. Dat betekent echter niet dat de politie niks kan betekenen in het verminderen of voorkomen van de negatieve aspecten van maatschappelijke onrust. Integendeel, er zijn verschillende strategieën die de politie in de voorfase kan toepassen. Deze strategieën zijn voornamelijk gebaseerd op de preventieve functies van gebiedsgebonden politiewerk (Terpstra, 2008).

Ten eerste kunnen *communicatie en dialoog* in de voorfase een grote rol spelen in het voorkomen of verminderen van maatschappelijke onrust. Het gaat hierbij om communicatie naar en dialoog met de burger. De manier waarop een instantie communiceert tijdens een periode van ongenoegen of crisis kan bijvoorbeeld een grote invloed hebben op de manier waarop de bevolking reageert (Coombs, 2022; Quinn, 2018). Maar ook het creëren van een gedeelde identiteit door middel van communicatie en dialoog kan onrust voorkomen. In Nederland zagen we dat terug in de communicatiestrategie van de overheid gedurende de coronacrisis, waarmee een gedeelde verantwoordelijkheid werd gecreëerd (Terpstra et al., 2021a). Hetzelfde geldt voor de politie. Reicher en Stott (2020) stellen bijvoorbeeld dat men het gezag van de politie sneller accepteert wanneer de politie als onderdeel van de ‘in-group’ wordt gepercipieerd. Het tegengaan van het ‘wij en zij-gevoel’ dat vaak ten grondslag ligt aan een conflict (Postmes et al., 2014) is essentieel in het voorkomen van onrust. Dat kan men dus doen door enerzijds te communiceren, maar ook door de dialoog aan te gaan (Eysink Smeets, 2022). Het rustige verloop van de boerenprotesten in Limburg (Bouten, 4 juli 2022) zijn wellicht een voorbeeld van hoe dialoog onrust kan voorkomen. Terwijl er in 2019 in Groningen ongeregelde heden waren door de boerenprotesten (DVHN, 14 oktober 2019), werden de boeren in Limburg uitgenodigd op het provinciehuis om de dialoog aan te gaan onder het genot van Limburgse vlaai (Goossen, 15 oktober 2019). Daarin lijkt de rol van de dialoog dus preventief te zijn, vooral wanneer spanningen ontstaan zijn doordat burgers zich niet gehoord voelen door de overheid (Adang et al., 2010). Dat geldt tevens niet alleen voor de overheid, maar ook voor de politie. Communicatie en dialoog zijn beiden namelijk essentiële onderdelen van community policing (Fielding, 1995; Straver, 2006; Terpstra, 2009), het paradigma over effectief politiewerk waarin het verkleinen van de afstand met de burger, en daardoor het voorkomen van onrust (Straver, 2006), centraal staat.

Een kanttekening daarbij is wel dat de politie door de toegenomen polarisatie en fragmentatie binnen de samenleving (Boutellier, 2021; Dijkstra & Holtslag, 2010; Tops et

al., 2022) niet alle doelgroepen even gemakkelijk kan bereiken. Zo neemt het aantal aanhangers van complottheorieën in ons land toe (Eysink Smeets, 2022, p. 20) en zij zijn lastig te bereiken met dergelijke preventiepogingen, omdat zij media en overheidsinstanties als de politie wantrouwen (Hollander, 2018). Hoewel de principes van community policing juist gericht waren op het bereiken van ‘onbereikbare’ groepen die de overheid wantrouwden (Meershoek & Hoogenboom, 2013; Straver, 2006), waaronder bijvoorbeeld de krakersbeweging, is dat nu wellicht lastiger door de heimelijkheid die sociale media bieden (2.3.1).

Het creëren en onderhouden van *netwerken en sociale relaties* is een andere preventieve strategie die van belang is in de voorfase en die mooi aansluit op het belang van verbinding binnen het gebiedsgebonden politiewerk. Ook de Nederlandse politie erkent het belang van netwerken binnen de maatschappij en het onderhouden van sociale relaties met burgers (Straver, 2006; Van der Wal & Adang, 2022). In 2010 ontstond uit dit besef bijvoorbeeld de bondgenotenmethodiek (Van der Wal & Adang, 2022). Het doel van deze methodiek is “het voorkomen en verminderen van maatschappelijke onrust” (Grotelaar, z.j., p. 4), iets wat perfect aansluit bij de doelstelling van dit onderzoek. Samenwerking tussen politie, gemeente en deze bondgenoten uit de samenleving is een essentieel aspect van de aanpak. De bondgenoten zijn sleutelfiguren van bepaalde groepen in de samenleving, bijvoorbeeld een moskeebestuur of supportersverenigingen. De aanpak is een typisch voorbeeld van de functie van sociale relaties en netwerken in het voorkomen van criminaliteit en onrust. In de praktijk is deze preventieve strategie ook terug te zien in de manieren waarop de politie vanaf de jaren '90 omging met voetbalhooligans. Er werd bijvoorbeeld contact gelegd met supportersverenigingen (Meershoek & Hoogenboom, 2013). Netwerken kunnen tot slot ook bijdragen aan het verbeteren van de informatiepositie van de politie ten aanzien van dreigende onrust (Van der Wal & Adang, 2022, pp. 72-73), wat ons bij de volgende strategie brengt.

De derde preventieve strategie heeft namelijk betrekking op *intelligence*, wat wordt versterkt door de eerder benoemde strategieën. Het contact met de samenleving en het onderhouden van sociale relaties draagt bij aan de informatiepositie van de politie, want door dichterbij de samenleving te staan komt zij meer en tijdig te weten over wat er speelt in de samenleving (Van der Wal & Adang, 2022). Daartoe spelen niet alleen netwerken zoals bij de bondgenoten-methodiek een belangrijke rol, maar ook de intelligence-afdelingen van de politieorganisatie. Deze wat meer technische kant van de informatievoorziening is niet minder relevant en is juist essentieel in het verzamelen van de juiste informatie over potentiële dreigingen (Ericson & Haggerty, 1997), waardoor men onrust vóór kan zijn. Hoewel sociale media zoals eerder benoemd keerzijden hebben, bieden ze voor de politie ook een kans om grootschalig en op nieuwe manieren informatie te verzamelen over potentiële dreigingen, hoewel er momenteel nog een groot grijs gebied bestaat, bijvoorbeeld met betrekking tot het infiltreren van besloten groepen (Investico, 21 maart 2023). Voor deze strategie is ook het uitwisselen van informatie ‘over de grenzen’ van organisaties een belangrijk punt (Tops et al., 2017). Zo is de politie in grote mate afhankelijk van bijvoorbeeld de informatie die de gemeente verschaft. In de praktijk van voetbalhooligans zien we daarnaast ook dat informatie een cruciale rol speelt bij het voorkomen van voetbalvandalisme, waardoor er minder politie-inzet nodig is

(Ferwerda & Adang, 2005). Op die manier kan intelligence dus bijdragen aan het voorkomen van maatschappelijke onrust in de voorfase.

Het is relevant om te benoemen dat de assumpties die onder deze strategieën ten grondslag liggen grotendeels overeenkomen met de assumpties van community policing. Zoals eerder toegelicht is nabijheid een overkoepelende voorwaarde voor veel van de kernaspecten van community policing (Terpstra, 2009) en dat is niet anders voor de preventieve strategieën die centraal staan in deze voorfase. Zowel de dialoog, het bouwen van netwerken en de intelligence worden versterkt door nabijheid en zichtbaarheid (Terpstra et al., 2016, p. 137). In politiejargon wordt het belang van gebiedsgebonden politiewerk passend benadrukt met de slogan 'kennen en gekend worden' (Straver, 2006; Terpstra, 2009).

2.6.2 Onrust de-escaleren

Indien de preventieve strategieën in tijden van relatieve vrede niet mogen baten, kan onrust alsnog ontstaan. Ook als de politie aan de voorkant haar uiterste best heeft gedaan, kan een flashpoint toch tot onrust leiden (Moran & Waddington, 2016). Echter, zelfs na het ontstaan van onrust kan de situatie uit de hand lopen. Het voorkomen van escalatie door middel van secundaire preventie is zelfs in de onrustfase dan ook van belang. De nadruk ligt in de onrustfase dan ook op de-escalatie. Het gaat in deze paragraaf om drie strategieën, waarvan er twee voortbouwen op de strategieën uit de voorfase.

De eerste preventieve strategie heeft betrekking op het inzetten van de *netwerken en sociale relaties* die in de voorfase zijn opgebouwd om te de-escaleren. Een dergelijke aanpak werd bijvoorbeeld ingezet tijdens de rellen in Ondiep van 2007. Daar speelden de eerder opgebouwde netwerken en relaties binnen de wijk van Utrecht een essentiële rol in het terugkeren van de rust in de wijk (Van de Klomp et al., 2011). Het inzetten van sociale relaties die je alvorens hebt opgebouwd kan ervoor zorgen dat een flashpoint, zoals in het geval van Ondiep, niet direct tot escalatie van de onrust onder de lokale bevolking hoeft te leiden. Dat maakt het inzetten van het netwerk een belangrijke strategie tijdens deze onrustfase.

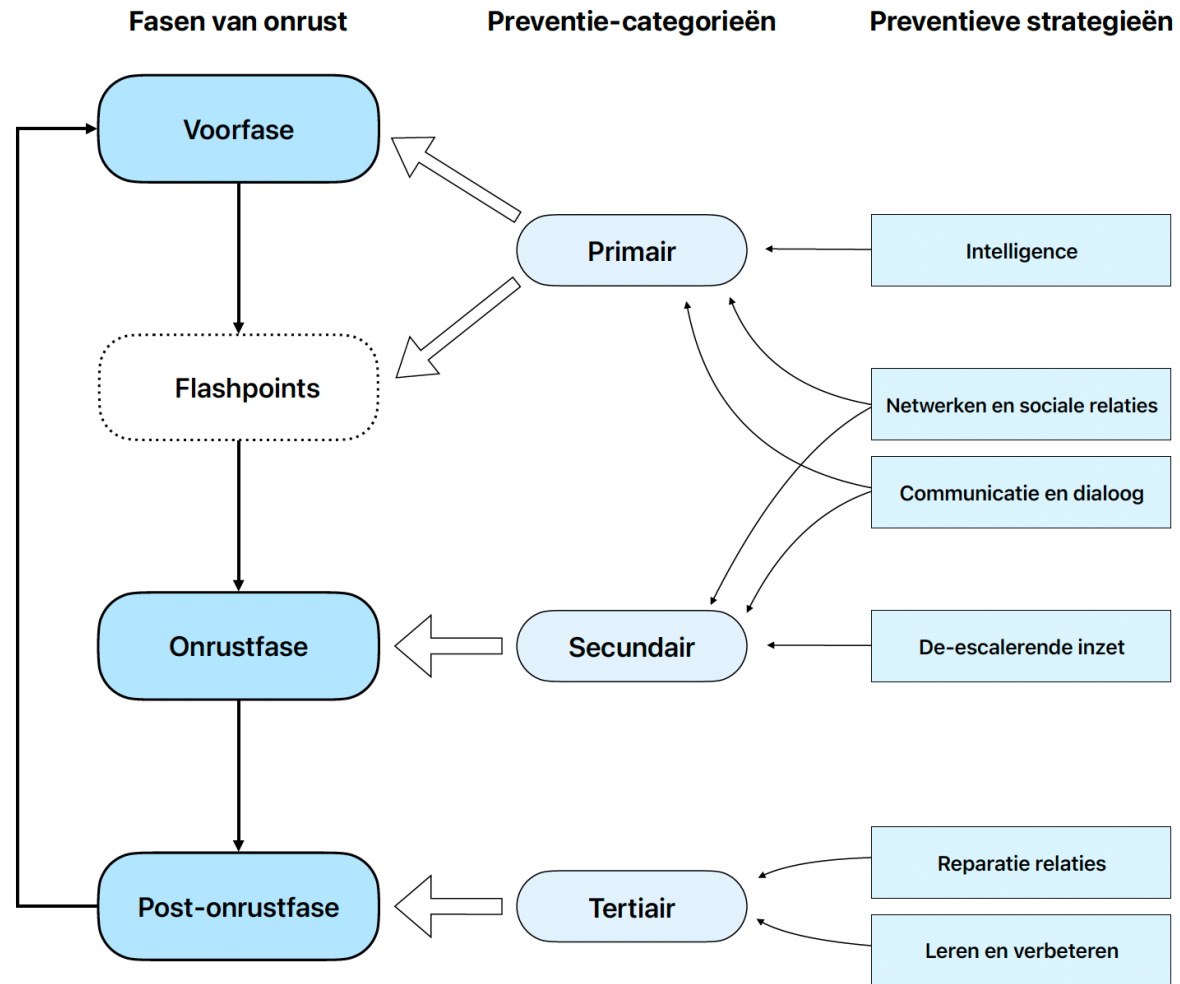
Een andere strategie van de-escalatie heeft betrekking op de *communicatie en dialoog*, die ook eerder benoemd zijn in de voorfase. Communicatie speelt namelijk niet alleen een rol vooraf aan onrust, maar ook als de onrust zich toch voordoet. Die communicatie kan op verschillende manieren plaatsvinden en om de situatie te de-escaleren of escalatie te voorkomen is het belangrijk een juiste communicatiestrategie te kiezen. Dat kan bijvoorbeeld met een 'shared communication strategy', die ook werd toegepast tijdens de ongeregelde heden in Ondiep (Van de Klomp et al., 2011). Daar koos de lokale driehoek, verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde, voor een gezamenlijke communicatie als één orgaan. Daarmee voorkomt men dat diverse instanties verschillen in hun communicatie naar de bevolking toe, wat juist voor verwarring kan zorgen. Crisiscommunicatie is dus ook een belangrijke factor in het al dan niet escaleren van een onrustsituatie. Het belang van dialoog is ook terug te zien in de casus van Ondiep, waar de politie de deuren langs ging en de dialoog aanging met bewoners van de wijk om zo de onrust te de-escaleren (Van de Klomp et al., 2011).

Dat laatste was ook terug te zien bij voetbalhooliganisme: bekende supporters werden de-escalerend ingezet bij dreigende onrust (Meershoek & Hoogenboom, 2013).

Een laatste preventieve strategie heeft betrekking op de aard van de politie-inzet in de onrustfase. Er is namelijk een onderscheid te maken tussen preventieve en repressieve maatregelen tijdens een situatie van onrust. Onder repressieve maatregelen vallen bijvoorbeeld het leegvegen van een plein of het arresteren van individuen in een menigte. Het is essentieel om te benadrukken dat uit veel onderzoek is gebleken dat de aard van het handelen van de politie tijdens de onrustfase invloed kan hebben op het ontstaan van escalatie (Adang, 2011; Björk, 2005; Newburn, 2015; Van de Klomp et al., 2011; Waddington, 2010). Repressieve politie-inzet kan juist tot een escalatie van geweld leiden en verslechtert de relaties tussen de politie en de betrokken burgers op lange termijn (Adang et al., 2018; Van de Klomp et al., 2011). Björk (2005) stelt daarnaast dat ‘public order policing’ in Denemarken succesvol is, omdat het ruimte geeft aan de politieorganisatie om op niet-repressieve manieren te copen met maatschappelijke onrust, in tegenstelling tot het beleid van Zweden dat gericht is op het actief handhaven van de wet tijdens onrustsituaties (p. 318). Het beperken van repressieve maatregelen en het verruimen van de-escalerende, preventieve maatregelen is dus essentieel om escalatie te voorkomen. We noemen deze preventieve strategie dan ook simpelweg *de-escalerende inzet*.

2.6.3 Het voorkomen van toekomstige onrust in de post-onrustfase

Ook als de rust is wedergekeerd is het van belang om in te zetten op twee zaken, zodat een voedingsbodem voor toekomstige onrust voorkomen kan worden. Allereerst is het noodzakelijk dat de relaties die gebroken zijn tijdens de maatschappelijke onrust gerepareerd worden. In de conflictwetenschap wordt het belang van ‘reconciliation’ na conflict al langer onderschreven (Bloomfield, 2003). Van de Klomp et al. (2011) plaatsen dit in de context van politie-burgerrelaties. Indien de relaties met de burger niet worden hersteld, kan dat leiden tot nog meer onvrede en een reden voor de burger na een volgende flashpoint opnieuw de straat op te gaan. Een tweede belangrijke stap in de post-onrust fase is het evalueren van het verloop van de onrust, vanaf de voorfase tot de eindfase. Op die manier kan de politieorganisatie eventuele fouten of belemmeringen herkennen en verbeterpunten formuleren (Van der Knaap et al., 2020). Die verbeterpunten dienen in deze fase te worden omgezet tot concrete verbeteringen om de volgende keer nog effectiever om te gaan met onrust. De eerder benoemde fasen van onrust, categorieën van preventie en de concrete strategieën zijn opgenomen in het conceptuele model van figuur 2.



Figuur 2: Conceptueel model

2.7 Verklaringen voor tekortkomingen

Nu we hebben vastgesteld wat de preventieve mogelijkheden in de verschillende fasen zijn, is het belangrijk om stil te staan bij het feit dat deze preventie niet altijd plaatsvindt in de praktijk. Dit onderzoek poogt te begrijpen waarom deze preventieve strategieën in de praktijk niet tot hun recht komen. Net zoals bij de preventiestrategieën komen deze belemmeringen voort uit een brede blik op de literatuur, waarbij twee veelvoorkomende belemmeringen uit de politieliteratuur zijn geselecteerd. Centraal staat enerzijds de literatuur over hoe de tamelijk repressieve cultuur in de politieorganisatie een belemmerende rol kan spelen voor preventief politiewerk (Cockcroft, 2020; Lurigio & Skogan, 1994; Paoline et al., 2000; Terpstra, 2008). Anderzijds gaat het om de samenwerking tussen de politie en haar partners in de lokale veiligheidscontext (Helsloot et al., 2012; Terpstra & Kouwenhoven, 2004), waarbij samenwerkingsproblemen belemmerend kunnen zijn (Helsloot et al., 2012; Salet, 2019; Van Steden et al., 2012). Hoewel men bijvoorbeeld ook nog kan kijken naar implementatieliteratuur is dit hier buiten beschouwing gelaten, omdat het doel van het onderzoek zich niet richt op het onderzoeken van een implementatievraagstuk rondom beleid, aangezien er momenteel überhaupt geen beleid voor maatschappelijke onrust bestaat. In plaats daarvan richt dit onderzoek zich op het begrijpen van de toepassing van de preventieve strategieën in de praktijk, waarbij deze twee overkoepelende fenomenen uit de politieliteratuur beter aansluiten. In deze paragraaf zijn daarom eerst de externe belemmeringen in de vorm van samenwerkingsproblematiek toegelicht (2.7.1) en vervolgens de interne belemmeringen in de vorm van de organisatiecultuur (2.7.2).

Vanwege het verkennende karakter van het onderzoek gaat het hier niet om individuele causale relaties, maar om algemene noties over hoe samenwerkingsproblematiek en organisatiecultuur de toepassing van de verschillende preventiestrategieën kunnen belemmeren in de praktijk. In figuur 3 zijn de belemmeringen en de onderliggende factoren visueel weergegeven.

2.7.1 Samenwerkingsproblematiek

Niet alleen de politie, maar ook belangrijke partners in het veiligheidsdomein zoals gemeenten en veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor de preventie van onveiligheid (Van Steden, 2011; Salet, 2019). De interorganisationele samenwerking tussen deze partijen verloopt echter niet altijd vlekkeloos (Helsloot et al., 2012; Salet, 2019; Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Tops et al., 2017). In de bestuurskunde is interorganisationele samenwerking een veelvuldig bestudeerd onderwerp (Hanf & Scharpf, 1978; Helsloot et al., 2012), waardoor er veel bekend is over mogelijke belemmeringen voor de samenwerking tussen twee of meer organisaties. Volgens Terpstra en Kouwenhoven (2004) gelden dergelijke problemen en belemmeringen ook voor samenwerkingen binnen het veiligheidsdomein (p. 224). Voorbeelden hiervan zijn problemen in de afstemming van taken (Van Steden et al., 2012) of interdependentie (Helsloot et al., 2012; Van Steden, 2011). Deze samenwerkingsproblematiek kan de succesvolle toepassing van preventieve strategieën zoals de bondgenotenaanpak, waarbij samenwerking juist een essentiële rol speelt (Van der Wal & Adang, 2022), belemmeren.

De eerste belemmerende factor in de samenwerking tussen gemeente en politie heeft betrekking op de *ervaren afstand* (Salet, 2019, p. 14). Die afstand is op verschillende manieren te interpreteren. Enerzijds gaat het om de afstand in de vorm van formaliteit in de verhoudingen of een lage contactfrequentie. Anderzijds gaat het om een groeiende afstand tussen de politie en de gemeente wat betreft het gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid. Dat kan problematisch zijn, aangezien men voor een preventieve aanpak van maatschappelijke onrust toch op elkaar is aangewezen door de eerder benoemde interdependentie (Helsloot et al., 2012). Noch de politie, noch de gemeente is in staat om de veiligheidsproblematiek alleen te trotseren. De politie en gemeente dienen hierin juist samen op te trekken en een ervaren afstand tussen de twee partijen kan ertoe leiden dat de preventieve strategieën niet goed of helemaal niet geïmplementeerd worden in de praktijk van de samenwerking omtrent maatschappelijke onrust.

Wantrouwen is een tweede factor van samenwerkingsproblematiek. Vertrouwen is de basis van elke gezonde samenwerkingsrelatie (Klijn et al., 2010; Salet, 2019, p. 6; Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Dat vertrouwen bouwt men onder andere op met een hoge mate van stabiliteit, continuïteit, wederzijds respect en een hoge contactfrequentie (Van den Berg & Maas, 2013). Dat belang van vertrouwen tussen samenwerkende partners zien we ook terug in de bondgenotenaanpak die eerder benoemd is (Van der Wal & Adang, 2022, p. 74). Wanneer dat vertrouwen ontbreekt, bijvoorbeeld door de grote roulatie van personeel binnen de politieorganisatie of de gemeente, kan dat negatieve gevolgen hebben voor de effectiviteit van de samenwerking (Salet, 2019). Ook is wantrouwen een grote belemmering voor een goede informatie-uitwisseling tussen de politie en de gemeente (Terpstra & Kouwenhoven, 2004).

Een *slechte taakafstemming* is een derde aspect dat een effectieve samenwerking dwars kan zitten. De effectiviteit van een samenwerking hangt onder andere af van de mate waarin de verantwoordelijkheden en taken goed verdeeld en afgestemd zijn onder de verschillende partners die deelnemen aan die samenwerking (Thompson & Perry, 2006). Dat geldt voor elke samenwerking en dat is niet anders binnen de veiligheidssector. De politie is de laatste twee decennia in toenemende mate bezig met het 'responsabiliseren' van haar partners, ofwel het opnieuw terugleggen van bepaalde taken bij partners in de veiligheidssector die net zo verantwoordelijk zijn voor het bewaken van de veiligheid (Helsloot et al., 2012; Salet, 2019; Tops et al., 2017). In het kader van maatschappelijke onrust is het bewaren van de openbare orde zo'n taak waarover men zich kan afvragen bij welke organisatie de uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt. De burgemeester heeft binnen een gemeente de formele bevoegdheid om te beslissen over de openbare orde, maar de politie is uiteindelijk de handhaver van die beslissing. Tops et al. (2017) noemen het dan ook een "fragiel evenwicht" (p. 18). Ook is het niet duidelijk wie er moet leren of verbeteren van fouten in de post-onrustfase als er geen duidelijkheid is over wie welke verantwoordelijkheid draagt voor fouten in de voor- of onrustfase. Een slechte taakafstemming zorgt dus voor een interessant spanningsveld. Zo kan een burgemeester van een kleine gemeente een slechte invulling geven aan die taak door een tekort aan ervaring op het gebied van openbare orde, waardoor de politie moet bijspringen. Dit soort spanningen tussen de politie en de gemeente kunnen in het kader

van maatschappelijke onrust een reden zijn dat er niet effectief wordt samengewerkt bij de toepassing van de preventieve strategieën.

Een laatste belemmering voor effectieve samenwerking is de *belangendivergentie* tussen samenwerkende partners. Ook in de veiligheidssector verschillen de belangen tussen verschillende samenwerkende organisaties vaak (Helsloot et al., 2012; Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Volgens Van Steden et al. (2012, p. 62) kan dat problematisch zijn voor de slagvaardigheid van dergelijke netwerken op interorganisationeel niveau. Maar ook op microniveau kan belangendivergentie, bijvoorbeeld tussen wijkagenten en partners (Terpstra, 2008, pp. 250-252), leiden tot ineffectieve samenwerking. Voor de effectiviteit van een samenwerking is het dus belangrijk dat er belangenconvergentie is. Samenwerkende partijen moeten hetzelfde belang nastreven bij deelname aan netwerken: het voorkomen van (de negatieve effecten van) maatschappelijke onrust. Daarbij moeten partners ook het belang van preventie zien, want zonder overeenstemming over het belang van preventie is er weinig hoop voor de toepassing van de preventieve strategieën in de praktijk.

2.7.2 Politiecultuur

Naast de externe belemmeringen die voortkomen uit de samenwerkingsproblematiek kunnen er ook interne belemmeringen bestaan voor de toepassing van de preventieve strategieën. Het gegeven dat de politie een unieke organisatiecultuur kent, wordt binnen de literatuur vaak als vanzelfsprekend beschouwd (Terpstra & Schaap, 2011). Reiner (2010) onderscheidt verschillende aspecten van die cultuur, waarvan er sommigen als belemmeringen kunnen optreden bij de preventie van maatschappelijke onrust.

Een van de problemen die uit de organisatiecultuur van de politie kan voortkomen is de dominante *repressieve rolperceptie* die aanwezig is onder vele agenten. In die perceptie van de rol van de politie staat vooral het met de harde hand bestrijden van de misdaad centraal (Crank, 1998; Paoline et al., 2000, p. 576). In de literatuur komt duidelijk naar voren dat aspecten van de politiecultuur, zoals reactieve gerichtheid, de preventieve inzichten van community policing kunnen belemmeren (Lurigio & Skogan, 1994; Paoline et al., 2000). De preventieve oriëntatie van wijkagenten wordt door collega's soms als 'zacht' omschreven (Terpstra, 2008) en dat kan botsen met de repressieve visie van andere agenten, waardoor het uitvoeren van dergelijk beleid niet ondersteund wordt binnen een organisatie en zo tot een gebrekkige uitvoer kan leiden. Volgens Cockcroft (2020) kan deze discrepantie zelfs leiden tot een 'rolconflict' over de aard van politiewerk tussen enerzijds criminaliteitsbestrijding en anderzijds sociaal welzijn (p. 95). Het resultaat van dat rolconflict is dat de wijkagent zich in de praktijk alleen maar richt op zijn of haar repressieve taken en dat de preventieve belangen links blijven liggen (Terpstra, 2008, p. 226). Het niet erkennen van de preventieve rol van politiewerk kan dus problematisch zijn voor de toepassing van preventieve strategieën.

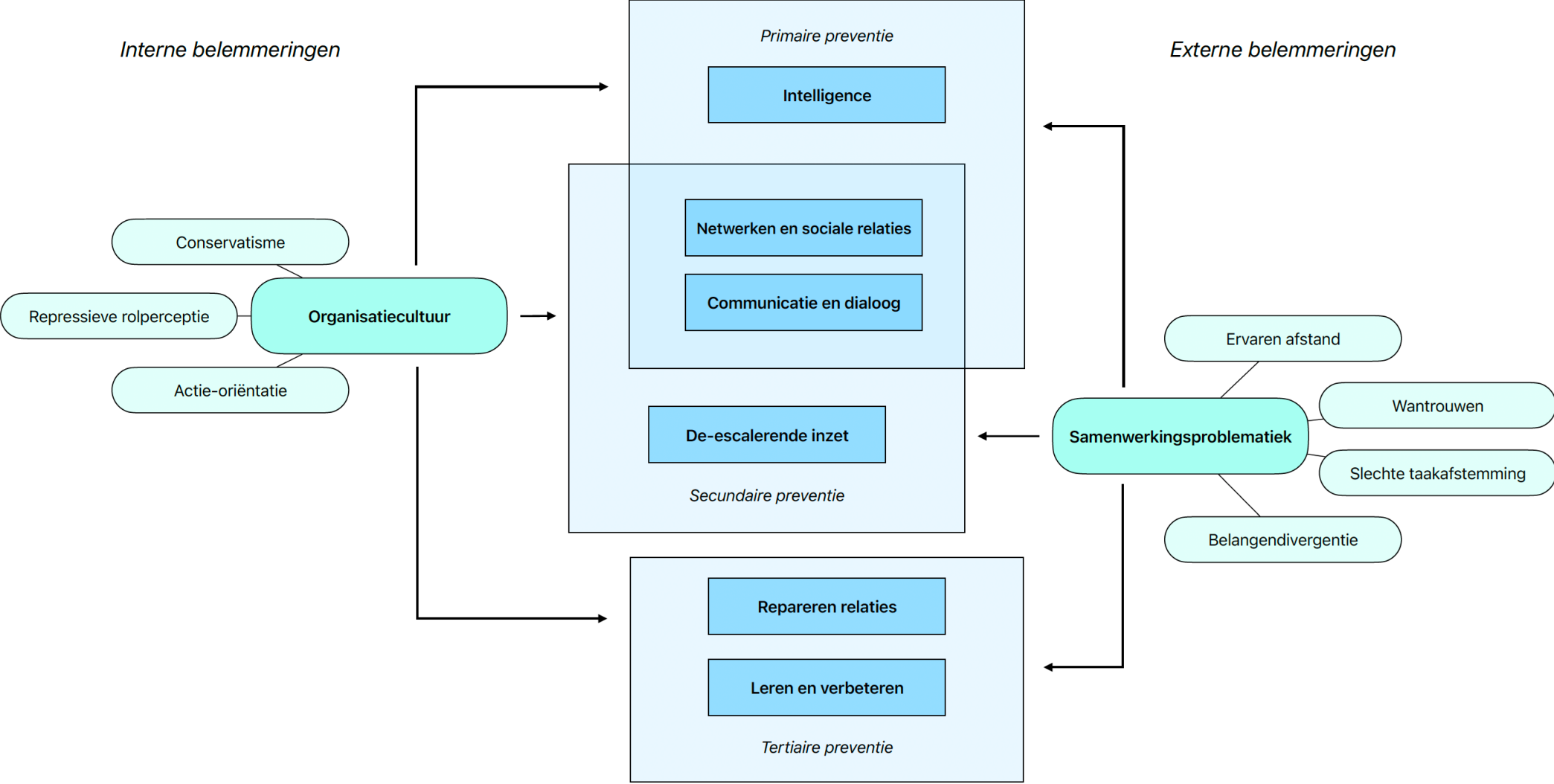
Een ander aspect dat problematisch kan zijn voor de succesvolle toepassing is de *actie-oriëntatie* binnen de politiecultuur (Reiner, 2010, p. 120). Hiermee doelt men op de neiging van agenten en leidinggevenden tot (fysieke) actie. Deze actie-oriëntatie kan in combinatie met bijvoorbeeld een repressieve rolperceptie verklaren waarom de politie toch vaak neigt naar

ME-inzet, ondanks dat uit literatuur blijkt dat zo'n inzet vaak averechts werkt en onrust juist doet escaleren (Adang, 2011; Newburn, 2015; Waddington, 2010). ME-inzet wordt dan niet als last ervaren, maar ME-agenten willen wellicht juist ingezet worden omdat ze adrenaline halen uit dergelijke actie of het gevoel hebben dat ze ertoe doen, iets wat aansluit op de missie-component van de politiecultuur (Reiner, 2010). De belangstelling voor ME-inzet kan echter ook te maken hebben met de toenemende rol van afschrikking en de verhardende politie (Meershoek & Hoogenboom, 2013). Hoe dan ook kan de actie-oriëntatie ertoe leiden dat repressieve maatregelen zoals ME-inzet boven preventieve strategieën worden verkozen in de praktijk. Actie-oriëntatie kan zo de toepassing van de preventieve strategieën belemmeren.

Een derde en laatste onderdeel van de politiecultuur is het *conservatisme* dat vaak heerst in de organisatie. Hoewel Reiner (2010) met deze karakteristiek van 'cop culture' doelt op de politieke oriëntatie van veel agenten, wordt de strekking van dat conservatisme in de literatuur ook breder geïnterpreteerd (Terpstra & Schaap, 2011). Reiner (2010) past de term ook toe in de context van "conceptual conservatism" (p. 131), de prevalentie van gedateerde concepties van 'politiewerk'. In dit theoretisch kader wordt bedoeld op dat laatste: het vasthouden aan oude werkwijzen en denkbeelden van wat (goed) politiewerk is, bijvoorbeeld de eerder benoemde repressieve oriëntatie. Die visie is gedateerd en is wellicht niet meer effectief in de samenleving van vandaag (Straver, 2006; Van Reenen, 2006). Die misfit tussen een repressieve politie en een verharde samenleving leidt in Frankrijk bijvoorbeeld tot grote problemen op het gebied van maatschappelijke onrust (De Maillard & Skogan, 2020; Mouhanna, 2020). Toch is het aannemelijk dat ook in Nederland delen van de politieorganisatie die zijn 'opgegroeid' tijdens de nadruk op repressie rond de eeuwwisseling blijven vasthouden aan deze repressieve manier van werken en, zoals Paoline et al. (2000) benoemen, weerbarstig zal zijn tegenover een draai naar preventieve strategieën. Daardoor kan conservatisme in deze zin ook een belemmering vormen voor het leren van fouten die tijdens eerdere fasen zijn gemaakt bij de toepassing van de preventieve strategieën. De algemene terughoudendheid in de verandering van beleid en de uitvoer ervan is een notie die in de bestuurskundige literatuur vaak terug te zien is (Pollitt & Bouckaert, 2009; Topping, 2022). Het conservatisme binnen de organisatiecultuur kan zo een belemmering vormen voor de toepassing van de preventieve strategieën die centraal staan in dit onderzoek.

Korte terugblik

In dit theoretisch kader is eerst geanalyseerd hoe maatschappelijke onrust is veranderd en wat dit betekent voor een preventieve aanpak. Op basis van de literatuur weten we nu dat er een zestal preventieve strategieën ten aanzien van maatschappelijke onrust zijn, verdeeld over drie verschillende fasen. Er zijn in de literatuur echter ook twee overkoepelende belemmeringen te herkennen, die de toepassing van de preventieve strategieën in de praktijk kunnen bemoeilijken. Nu rijst de vraag hoe de preventieve strategieën in de praktijk worden toegepast en of de belemmeringen tot een beter begrip leiden indien de preventieve strategieën niet tot hun recht komen. Daartoe is het echter eerst zaak een methodologisch kader op te stellen ten behoeve van de dataverzameling in de empirie.



Figuur 3: Belemmeringen voor preventiestrategieën

3. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk staan de methodologische keuzes van dit onderzoek en de manier waarop de dataverzameling in de empirie heeft plaatsgevonden centraal. Eerst is de aard van het onderzoek kort toegelicht (3.1). Daarna is de keuze voor het semi-gestructureerde interview als methode beargumenteerd (3.2) en is de case- en respondentenselectie uiteengezet (3.3). Dan volgt de operationalisatie (3.4), waarbij een interviewgide is opgesteld ten behoeve van de dataverzameling. Tot slot is de analysemethode van dit onderzoek toegelicht (3.5) en is aandacht besteed aan de mogelijke methodologische beperkingen (3.6).

3.1 Aard van het onderzoek

Allereerst is het belangrijk om kort stil te staan bij de precieze aard van het onderzoek. Om te beginnen is het onderzoek *kwalitatief* van aard, omdat het onderzoek zich richt op het 'begrijpen' van de visies, duidingen en gedachtegangen van de respondenten, iets wat moeilijker met kwantitatieve methoden te meten is dan met kwalitatieve methoden (Vennix, 2016). Kwalitatieve methoden lenen zich juist uitstekend voor dergelijke diepgang. Daarnaast is het onderzoek praktijkgericht van aard, wat inhoudt dat de vergaring van kennis binnen het onderzoek bijdraagt aan het oplossen van een probleem in de praktijk (Bleijenbergh, 2016). In de context van dit onderzoek is het probleem de groeiende en veranderende maatschappelijke onrust, waarbij kennis over preventieve strategieën en bijbehorende belemmeringen bijdraagt aan het oplossen van dat praktijkprobleem.

Verder heeft het onderzoek een *abductief* karakter, wat inhoudt dat het onderzoek als het ware een 'mix' van inductie en deductie is (Bleijenbergh, 2016; Myers, 2020; Råholm, 2010; Vennix, 2016). Waar inductief onderzoek zich puur richt op de empirie, richt deductief onderzoek zich op het toetsen van een theorie (Råholm, 2010; Vennix, 2016). Abductief onderzoek combineert bestaande ideeën uit de theorie of praktijk met nieuwe ideeën uit de praktijk, met als doel het creëren van nieuwe theoretische noties (Råholm, 2010). In de context van dit onderzoek zijn de theoretische noties over de preventieve strategieën en de belemmeringen slechts een eerste aanzet in het begrijpen van de praktijk, wat pas écht mogelijk is met empirische data over die praktijk.

3.2 Methode van dataverzameling

De methode van dataverzameling in dit onderzoek is het *semi-gestructureerde interview*, een populaire kwalitatieve methode. Interviews geven de onderzoeker over het algemeen de mogelijkheid om rijke data te genereren over de denkwijzen van respondenten (Bleijenbergh, 2016), iets wat kwantitatieve methoden zoals de enquête minder goed kunnen leveren (Myers, 2020, p. 145). De "richness and credibility" van primaire data, het soort data dat interviews genereren, maakt het interview een aantrekkelijke methode voor de kwalitatieve onderzoeker (p. 147). Er zijn verschillende typen interviews, waarbij het gestructureerde als ongestructureerde interview ideaaltypen zijn die beiden sterke en zwakke kanten kennen (Bleijenbergh, 2016). Een derde type probeert juist de middenweg te vinden en de sterke

kanten van beide ideaaltypen te behouden. Het semi-gestructureerde interview biedt de balans tussen enerzijds structuur en anderzijds ruimte voor improvisatie, zoals het ontwikkelen van nieuwe vragen tijdens het interview of doorvragen op relevante antwoorden van de respondent (Bleijenbergh, 2016; Myers, 2020, p. 149). Die balans past mooi bij het abductieve karakter van het onderzoek, waarin de uiteindelijke ‘inkleuring’ van de theoretische noties met de interviews uiteindelijk het antwoord op de hoofdvraag vormt. Die inkleuring vindt plaats aan de hand van de verschillende interpretaties, visies en denkwijzen van de verschillende respondenten over de omgang met maatschappelijke onrust. Het is belangrijk dat de gekozen methode ruimte geeft aan die subjectieve invulling en dat maakt het semi-gestructureerde interview een geschikte methode voor dit onderzoek.

3.3 Case- en respondentenselectie

Om toe te lichten hoe de respondenten geselecteerd zijn, is het eerst van belang om te vermelden dat dit onderzoek een casestudy betreft. Een casestudy biedt namelijk de mogelijkheid om een fenomeen en de betrokkenen bij dat fenomeen in de context van de praktijk te bestuderen (Bleijenbergh, 2016; Myers, 2020; Swanborn, 2013). Dat past bij het doel van dit onderzoek, omdat we willen begrijpen hoe de politie met haar partners de preventieve strategieën ten aanzien van maatschappelijke onrust in de alledaagse praktijk toepast. Daarnaast is de casestudy meervoudig, omdat respondenten van meerdere afdelingen binnen de politie én van meerdere organisaties afkomstig zijn. De cases van dit onderzoek betreffen naast de regionale politie-eenheid Limburg namelijk nog drie organisaties: twee gemeenten en een veiligheidsregio. De twee gemeenten hebben respectievelijk een *groot* (100.000) en *middelgroot* (45.000) aantal inwoners. Daarnaast bevinden alle cases zich in de provincie Limburg, omdat in dit onderzoek centraal staat hoe de regionale eenheid Limburg samen met haar partners uit het Limburgse veiligheidsdomein de preventieve strategieën toepast. De casestudy is echter wel beperkt in haar diepgang, omdat er geen triangulatie van methoden is, en in de mogelijkheid tot vergelijking (Bleijenbergh, 2016), omdat de meeste respondenten werkzaam zijn bij de politie. Dergelijke beperkingen zijn toegelicht in paragraaf 3.6.

In totaal hebben 13 respondenten deelgenomen aan de interviews. De lijst met respondenten is opgenomen in bijlage 1. Zowel de respondenten als de specifieke organisaties waarvoor ze werken zijn geanonimiseerd. De respondentenselectie heeft plaatsgevonden op basis van een aantal criteria. Het vinden en kiezen van respondenten op basis van criteria, die bijvoorbeeld voortkomen uit een theoretische framework, wordt doorgaans “purposive sampling” (Bryman, 2012, p. 418) of “purposeful sampling” genoemd (Myers, 2020, p. 44). Het voornaamste criterium was dat de respondenten in hun werk in aanraking komen met (aspecten van) maatschappelijke onrust. Ervaring met en kennis over het onderzoeksprobleem dragen namelijk bij aan de geloofwaardigheid van de respondent (Rubin & Rubin, 2005) en daarmee aan de kwaliteit van de data die je uiteindelijk genereert. Aan dit criterium is gepoogd te voldoen door eerst kritisch te kijken naar functies binnen de politieorganisatie die met maatschappelijke onrust in aanraking komen. Vervolgens is aan politiemedewerkers gevraagd wie een geschikte respondent zou zijn, gezien de thematiek van het onderzoek. Men wees

veelal naar dezelfde personen binnen de politieorganisatie, dus deze zijn meegenomen in het onderzoek. Daarnaast is op aanraden van politiemedewerkers contact gezocht met werknemers van gemeenten en veiligheidsregio's in Limburg die actief zijn rondom maatschappelijke onrust en vaak samenwerken met de politie.

Een ander criterium voor de respondentenselectie is de verscheidenheid in functie, afdeling en organisatie, om zo de verschillende perspectieven op het onderzoeksprobleem aan het licht te brengen. Volgens Myers en Newman (2007) is het bij de selectie van respondenten namelijk van belang dat je verschillende 'stemmen' selecteert, om te voorkomen dat slechts één geluid centraal staat in al je interviews (p. 17). Dit wordt in de literatuur ook wel de triangulatie van bronnen genoemd (Rubin & Rubin, 2005). Bleijenbergh (2016) beschrijft deze triangulatie: je betreft "personen vanuit verschillende posities in de organisatie in de interviews over hetzelfde sociale verschijnsel. Ze kunnen dan vanuit verschillende gezichtspunten de kennis over een bepaald probleem aanvullen" (p. 77). Een dergelijke triangulatie draagt zo bij aan de nauwkeurigheid van wat je uiteindelijk wil meten en in dit geval dus aan een beter begrip van de preventieve strategieën in de praktijk. Daarnaast is er gekozen voor een multidisciplinaire selectie, waarbij de respondenten van verschillende disciplines afkomstig zijn (zoals communicatie of intelligence) omdat dit bijdraagt aan een breed perspectief op de omgang met maatschappelijke onrust. Daartoe zijn respondenten uit verschillende afdelingen binnen de politieorganisatie geselecteerd op basis van de triangulatie van bronnen.

Tot slot is bij het selecteren van de respondenten rekening gehouden met een diversiteit in de functiehiërarchie. Dat is theoretisch relevant, omdat een leidinggevende en frontlijnwerkers in een veiligheidsorganisatie op allerlei vlakken kunnen verschillen (Paanakker, 2020; Reuss-Ianni, 1982). In de context van dit onderzoek kunnen ze bijvoorbeeld verschillen over de mate waarin ze maatschappelijke onrust als een belangrijk probleem ervaren. In de hiërarchie van de politieorganisatie zijn drie lagen te onderscheiden: strategisch, tactisch en operationeel. Voor de respondentenselectie is dit onderscheid versimpeld tot de twee uiterste niveaus, waarbij strategisch gaat om de sturende en bestuurlijke functies en operationeel gaat om de uitvoerende functies. Er is voor een aantal respondenten ook overlap: iemand met een strategische functie kan bijvoorbeeld ook een uitvoerende nevenfunctie hebben in een crisisstructuur. Het onderscheid en de overlap van strategische en operationele functies is weergegeven in bijlage 1.

3.4 Operationalisatie

De operationalisatie van dit onderzoek betreft hoofdzakelijk de totstandkoming van de topiclijst die is gehanteerd tijdens de dataverzameling, terug te vinden in bijlage 2. In verband met de abductieve aard van dit onderzoek is namelijk gekozen voor een relatief simpele operationalisatie, waarbij de concepten uit het theoretisch kader grotendeels over zijn genomen bij het opstellen van de vragen. Het doel van de dataverzameling is namelijk niet het toetsen van concrete indicatoren, maar om ruimte te geven aan de invulling van en betekenisgeving aan de verschillende concepten door de respondenten. Hierna is de vertaling van de theoretische concepten naar concrete dimensies en vragen toegelicht.

3.4.1 Algemene vragen

De topiclijst begint met een set algemene vragen die gaan over de functie van de respondent, de bijbehorende werkzaamheden en hoe de respondent vanuit de functie in aanraking komt met maatschappelijke onrust. De antwoorden op deze vragen geven een begrip van de rol die de respondent speelt of kan spelen ten aanzien van maatschappelijke onrust. Daarnaast is open bevraagd wat volgens de respondent de belangrijkste manieren zijn om met maatschappelijke onrust om te gaan. Deze vraag is erop gericht de respondent in de juiste 'mindset' te brengen voor de rest van het interview en het antwoord kan direct een aanknopingspunt zijn voor een van de preventieve strategieën.

3.4.2 Vragen over preventieve strategieën

De preventieve strategieën uit het theoretisch kader zijn onder gelijke namen overgenomen in de topiclijst met een aantal vragen per preventieve strategie. Ten eerste betreft het vragen rondom intelligence. Uit de theorie blijkt dat informatie cruciaal is bij het voorkomen van maatschappelijke onrust. Om de toepassing van intelligence in de praktijk te begrijpen, is gevraagd welke informatie nodig is en in welke mate dit ook lukt, waarbij er ruimte is voor de respondent om toelichting te geven indien het niet goed lukt.

Ten tweede betreft het een set vragen over de rol van communicatie en dialoog in het voorkomen van maatschappelijke onrust. Zo bleek uit de literatuur dat communicatie naar de burger toe en het aangaan van het gesprek met de burger manieren zijn om onrust te voorkomen in de voorfase of te verminderen in de onrustfase. Om de praktijk van deze strategie te achterhalen is gevraagd hoe er op dit moment met de burger gecommuniceerd of gesproken wordt en hoe dit in de voorfase verschilt van de onrustfase.

Ten derde gaan een aantal vragen over het bouwen en onderhouden van netwerken en sociale relaties. Netwerken en sociale relaties met de burger kunnen preventief werken bij het voorkomen of verminderen van onrust. Om de praktijk van het netwerken in kaart te brengen, is gevraagd hoe de politie op dit moment netwerken bouwt. Daarnaast is ook gevraagd naar concrete casussen waarin netwerken daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het voorkomen of verminderen van onrust, om context te geven aan die netwerken.

De vierde set vragen gaat over de-escalatie. Indien de vlam in de pan is geslagen, kunnen preventieve strategieën alsnog ingezet worden om onrust te de-escaleren. Aangezien er al vragen zijn gesteld over de preventieve strategieën, zijn de vragen hier wat breder gesteld. Om te achterhalen hoe men bij onrust de-escaleert is er gevraagd wat volgens de respondent de beste manier is om te de-escaleren en welke partijen in dat geval het voortouw moeten nemen.

De laatste set vragen gaat over de tertiaire preventie. Eerst is gevraagd naar casussen van maatschappelijke onrust om zo een concrete nafase te bespreken. Vervolgens is gevraagd in hoeverre er fouten zijn gemaakt in de ogen van de respondent en in hoeverre hiervan is geleerd. Indien de relaties met de burger beschadigd zijn, is ook gevraagd of de politie achteraf geprobeerd heeft deze relaties te herstellen.

3.4.3 Vragen over eventuele belemmeringen

De vragen over de verschillende belemmeringen, die tot een beter begrip van de toepassing van de preventieve strategieën in de praktijk leiden, zijn in de topiclijst opgenomen onder de verschillende vragensets over de preventieve strategieën (3.4.2).

Met betrekking tot intelligence is gevraagd in hoeverre samenwerkingsproblematiek een belemmerende rol speelt in de praktijk, omdat samenwerking en het delen van informatie tussen organisaties een belangrijke rol zou spelen bij het succes van deze strategie (Terpstra et al., 2016). Wat betreft communicatie en dialoog gaat het vooral om problemen in de afstemming van communicatie tussen de politie en de partners, gebaseerd op de samenwerkingsliteratuur (2.7.1). Wat betreft netwerken en sociale relaties is er ook gevraagd naar de rol van partners om te achterhalen of dit in de praktijk een belemmering vormt, maar er is ook gevraagd in hoeverre een voorkeur voor repressie deze preventieve strategie in de weg zit. Tot slot is met betrekking tot de de-escalatie ook naar de mogelijke belemmerende rol van samenwerking gevraagd. In theorie kunnen partijen verschillende belangen hebben bij het al dan niet inzetten van de-escalerende strategieën, dus daarom is gevraagd in hoeverre de samenwerkende partijen overeenkomen in hun visie op de aanpak tijdens de onrustfase. Met betrekking tot belemmeringen voor de tertiaire preventie is gevraagd wie verantwoordelijk was in een casus en wie moest leren van de fouten, om te achterhalen in hoeverre slechte taakafstemming een negatieve invloed heeft op het lerend vermogen van de betrokken organisaties. Tot slot is ook gevraagd naar de mate waarin aspecten van de organisatiecultuur een negatieve invloed hebben gehad op de de-escalerende ambities in de onrustfase om zo te achterhalen in hoeverre organisatiecultuur een belemmering vormt.

3.5 Plan van analyse

Om analyse van de data mogelijk te maken, zijn de audio-opnames van de interviews woordelijk getranscribeerd. Initieel zijn de opnames automatisch getranscribeerd aan de hand van het computerprogramma Microsoft Word en vervolgens zijn de automatische transcripties handmatig aangepast en verbeterd met behulp van de originele audio. De transcripten dienen echter eerst gecodeerd te worden, voordat ze kunnen worden geanalyseerd (Bleijenbergh, 2016; Myers, 2020; Rubin & Rubin, 2005; Vennix, 2016).

De data zijn geanalyseerd aan de hand van thematische codes. De codering van kwalitatieve analyses kan inductief en deductief van aard zijn (Bleijenbergh, 2016). De codering in dit onderzoek is abductief: eerst is een initiële codeerboom opgesteld aan de hand van de theoretische concepten en tijdens de analyse zijn er nieuwe codes toegevoegd, omdat niet alle originele codes de lading van de interviews dekten. De gehanteerde codeerboom is opgenomen in bijlage 3. Voor de codering en analyse is gekozen voor computerondersteund coderen met het softwareprogramma Atlas TI, in plaats van handmatig coderen. Computerondersteund coderen maakt het mogelijk om data systematischer te coderen, waardoor men de data van interviews overzichtelijk kan vergelijken (Bleijenbergh, 2016).

3.6 Methodologische reflectie

Elk onderzoek kent methodologische beperkingen door keuzes die gemaakt zijn tijdens het onderzoeksproces. Het is belangrijk om te reflecteren op deze keuzes en de consequenties voor de methodologische kwaliteit van het onderzoek, specifiek de validiteit (3.6.1) en betrouwbaarheid (3.6.2). Ook is beschreven hoe de eventuele tekortkomingen waar mogelijk zijn beperkt. In paragraaf 5.4 is bekeken in hoeverre dat daadwerkelijk is gelukt.

3.6.1 Validiteit

De validiteit van een onderzoek betreft de mate waarin de onderzoekopzet tot systematische vertekeningen van de werkelijkheid leidt (Bleijenbergh, 2016; Van Zwieten & Willems, 2004). Hierna is toegelicht in hoeverre er sprake is van verschillende typen validiteit in dit onderzoek en hoe er omgegaan is met de gevolgen van eventuele beperkingen. Het gaat daarbij om interne en externe validiteit (Bleijenbergh, 2016, p. 120).

De eerste vorm van interne validiteit is de *inhoudsvaliditeit*, de mate waarin men met een meetinstrument meet wat men wil meten (Vennix, 2016). Eerder is toegelicht dat dit onderzoek een vrij brede operationalisatie kent: de vragen in de topiclijst zijn vrijwel direct gebaseerd op de theoretische concepten. Men zou kunnen stellen dat het ontbreken van concretere indicatoren een negatief effect heeft op de inhoudsvaliditeit, omdat deze validiteit wordt vergroot door nauwkeurigheid in de operationalisatie (Vennix, 2016, p. 115). Dit is echter niet het geval, aangezien de dataverzameling juist gericht is op het meten van de interpretaties van de verschillende theoretische concepten door de respondenten. Er is ‘gemeten wat men wilde meten’ in de zin dat de brede operationalisatie ruimte biedt voor interpretatie en betekenisgeving. Daarmee is de inhoudsvaliditeit niet direct in het geding.

Wel is er wellicht sprake van ‘social desirability bias’ (Bergen & Labonté, 2019), indien agenten hun antwoord aanpassen aan het sociaal wenselijke binnen de politieorganisatie. Bij de politie heerst bijvoorbeeld vaak een ‘blue code’ (Westmarland, 2005), waardoor het sociaal wenselijk is dat agenten hun collega’s in bescherming nemen, zelfs als ze fouten maken. Daardoor kan het zo zijn dat respondenten van de politie niet kritisch zullen zijn op de rol van hun collega’s ten aanzien van de toepassing van de preventieve strategieën. Er is geprobeerd deze bias te beperken, door de anonimiteit van de respondenten te benadrukken aan het begin en einde van het interview, om de respondenten zo veel mogelijk eerlijk te laten antwoorden. Daarnaast zijn subjectieve antwoorden van respondenten juist waardevolle data voor dit onderzoek, mede omdat we uitspraken willen doen over kenmerken van de politiecultuur.

Een andere vorm van interne validiteit is de *begripsvaliditeit* (Vennix, 2016, p. 115). In het theoretisch kader zijn theoretische concepten zoals ‘intelligence’ en ‘netwerken en sociale relaties’ opgesteld op basis van een brede blik op de literatuur, maar dat wil nog niet zeggen dat respondenten deze begrippen ook als zodanig interpreteren. Zo kunnen respondenten de concepten differentiëren in een aantal subtypen. Bij kwantitatief onderzoek kan men de samenhang tussen indicatoren meten met een statistische toets en zo de begripsvaliditeit verhogen (Field, 2018; Vennix, 2016), maar dat is bij kwalitatief onderzoek niet mogelijk. In dit onderzoek wordt een lage begripsvaliditeit verwacht, omdat de theoretische concepten breed

zijn geoperationaliseerd. Een nauwkeurige operationalisatie is lastig, omdat de theoretische concepten in eerder onderzoek nog niet als preventieve strategieën tegen maatschappelijke onrust zijn gedefinieerd. Een lage begripsvaliditeit hoeft echter geen probleem te zijn voor de validiteit van dit onderzoek, omdat dit onderzoek zich juist richt op de invulling van en betekenisgeving aan de theoretische concepten door de respondenten vanuit hun ervaring met de preventieve strategieën in de praktijk. Daardoor kan de begripsvaliditeit in toekomstig onderzoek naar deze preventieve strategieën wellicht zelfs toenemen.

Externe validiteit gaat voornamelijk over de mate waarin de onderzoeksresultaten generaliseerbaar zijn (Bleijenbergh, 2016, p. 120). In de context van dit onderzoek gaat het om de mate waarin de resultaten generaliseerbaar zijn voor andere regionale eenheden, of zelfs voor de politie in andere landen. Allereerst beperkt het lage aantal respondenten de *statistische generaliseerbaarheid* sterk (Vennix, 2016), naast de keuze voor ‘purposeful sampling’ (3.3). Dit is echter geen directe bedreiging voor de externe validiteit, omdat de primaire functie van een casestudy niet gaat om statistische generalisatie, maar om het dieper begrijpen van een fenomeen (Vennix, 2016, p. 193). Het onderzoek kan wel *analytisch generaliseerbaar* zijn (Bleijenbergh, 2016), wat inhoudt dat de bevindingen kunnen bijdragen aan het uitbreiden van de theorie (Yin, 2010, p. 15), bijvoorbeeld over de preventieve omgang met maatschappelijke onrust of hoe samenwerkingsproblematiek zich in de praktijk uit.

Wellicht is er wel sprake van ‘sampling bias’ (Thompson, 1999), wat inhoudt dat de respondenten disproportioneel kenmerken hebben die de resultaten kunnen vertekenen. Tien van de dertien respondenten zijn werkzaam bij de politie, wat dit onderzoek tamelijk ‘politiecentrisch’ van aard maakt. Dat beperkt de generaliseerbaarheid van de drie externe interviews aanzienlijk. Men dient daarom met nuance naar de resultaten van deze interviews te kijken. Ze zijn hooguit verkennend en geven in ieder geval aanleiding tot vervolgonderzoek naar de preventieve strategieën met meer oog voor de rol van partners zoals de gemeente.

3.6.2 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid gaat om de mate waarin de stappen van een onderzoek *controleerbaar* zijn voor andere onderzoekers en de mate waarin er toevallige afwijkingen optreden (Bleijenbergh, 2016; Van Zwieten & Willems, 2004). De controleerbaarheid van dit onderzoek is niet in het geding, omdat transparant toegelicht is welke methodologische keuzes er zijn gemaakt, bijvoorbeeld met betrekking tot de totstandkoming van de interviewvragen (3.4) en de codering (3.5). Wel kunnen er toevallige afwijkingen zijn door het kleine aantal respondenten (Bleijenbergh, 2016, p. 120). De mogelijke impact is beperkt door antwoorden van de respondenten tijdens de analyse uitvoerig met elkaar te contrasteren, wat mede mogelijk is door de triangulatie van bronnen (Bleijenbergh, 2016; Rubin & Rubin, 2005). Dit is bijvoorbeeld het geval bij ervaringen van maatschappelijke onrust in de onrustfase, waarbij de diversiteit aan nevenfuncties van de respondenten in de crisisopschaling bijdraagt aan een breder perspectief, wat toevallige afwijkingen kan voorkomen.

4. Bevindingen

In dit hoofdstuk is de data geanalyseerd en gepresenteerd. Eerst is toegelicht hoe de aard van de huidige maatschappelijke onrust op dit moment wordt gekenmerkt (4.1). Vervolgens is bekeken hoe de preventieve strategieën in de praktijk worden toegepast (4.2). Tot slot zijn een aantal belemmeringen geanalyseerd (4.3), die kunnen leiden tot een beter begrip van (eventuele tekortkomingen in) de toepassing van de strategieën in de praktijk.

4.1 De aard van de huidige onrust

Om te beginnen ervaren alle respondenten een toename in maatschappelijke onrust: men zou sneller geneigd zijn om te ageren tegen de overheid om zaken die in het verleden niet of nauwelijks tot dergelijke onrust leidden. Zo noemt *Respondent 4* een instap van de politie tijdens een feest in Maastricht, wat de volgende dag leidde tot een protest tegen politiegeweld:

“Als dit vijf jaar geleden was geweest, dat de politie een studentenfeest beëindigt, leidde dat eigenlijk niet of nauwelijks tot een dergelijke demonstratie. Tuurlijk was men al ontevreden en er ontstaan wel wat onenigheden op het tijdstip zelf, maar dat het ook echt uitmondt in een demonstratie de volgende dag, dat is wel echt een ontwikkeling van de afgelopen periode. Eigenlijk een beetje in de coronaperiode ontstaan, dat ongenoegen.”

Ook zou de samenleving zijn verhard. De coronacrisis lijkt een kantelpunt te zijn geweest, met de avondklokrellen als tekenend voorbeeld van die verharde samenleving. Het leken vrijwel spontane uitbarstingen van geweld die nauwelijks te voorspellen waren en waar zelfs de meest ervaren politieagenten van schrokken, zo vertelt *Respondent 7*:

“Dat begon toen in Stein, dat ging naar Roermond, dat ging naar Venlo, dat was 1 grote inktvlek, dan hier dan daar, wat ontzettend veel uitpattingen had, mensen op de been en ook geweld. Waren ook politiemensen bij die echt al 38, 40 jaar dienst hadden, die gaven aan van, ik heb dit nog nooit meegemaakt in mijn hele loopbaan. Dat geeft echt iets aan.”

Onderdeel van die verharding is volgens de respondenten ook het feit dat geweld tegen agenten tijdens uitingen van onrust niet langer lijkt te worden geschuwd door relschoppers en demonstranten. Daarnaast zou men de verharding moeten interpreteren vanuit een groeiend en breed anti-overheidssentiment, dat versterkt wordt door politieke schandalen op landelijk niveau. De respondenten uiten tijdens de interviews ook hun ongenoegen over bepaalde keuzes van de landelijke overheid, waaronder bijvoorbeeld de toeslagenaffaire. Zij begrijpen dat burgers ongenoegen voelen over deze onderwerpen en zelfs dat sommigen dit ongenoegen willen uiten. Agenten lijken naast hun formele functie ook gewoon persoonlijke en politieke standpunten te hebben als burgers en sommigen van hen voelen ook ongenoegen. *Respondent 8* noemt bijvoorbeeld dat agenten met een boerenachtergrond naar boerenprotesten worden gestuurd, waarbij het denkbaar is dat zij zouden sympathiseren met de boerendemonstranten.

Verder zou een groeiende wantrouwen richting de overheid onderdeel zijn van dat anti-overheidssentiment. Hoewel juist de politie in de praktijk vaak te maken zou krijgen met maatschappelijke onrust, zou men het wantrouwen volgens *Respondent 1* niet moeten zien als specifiek wantrouwen of haat tegen de politie. Het overheidswantrouwen zou men moeten interpreteren in brede zin, waar de politie op straat slechts het zichtbare onderdeel van is. In het verlengde van dat wantrouwen zouden er in de samenleving ook geen unanieme waarheden meer bestaan. Extreme groepen zouden de door de meerderheid geaccepteerde waarheid niet langer aannemen. Die tegenstelling in leefwerelden en frames op gebeurtenissen en waarheden zou de polarisatie alleen maar versterken. Het toegenomen wantrouwen en deze tegengestelde waarheden zouden ertoe leiden dat sommige groepen niet meer bereikbaar zijn voor de overheid of de politie en niet vatbaar zijn voor een gesprek of voor communicatie. Het wantrouwen gaat zo ver dat groepen ‘offline’ gaan opereren, wat slecht is voor de informatiepositie van de overheid ten aanzien van onrust.

Daarnaast zou er een nieuwe ontwikkeling te zien zijn rondom de polarisatie van de maatschappij, die zelfs zo ver gaat dat er ‘parallele samenlevingen’ zouden zijn ontstaan. Dat is een term waarmee het DRIO¹ volgens *Respondent 2* de huidige situatie in Limburg duidt. Enerzijds zou er een grote middengroep zijn, ook wel de ‘bovenstroom’ genoemd, die relatief tevreden is met de huidige stand van zaken en niet snel onrustig zal worden. Anderzijds zou er een onderstroom zijn die ‘op scherp staat’ en waarbij ongenoegen snel tot onrust kan omslaan. Die onderstroom zou aan het groeien zijn en de scheidingslijn met de grote middengroep zouden aan het vervagen zijn. Dat zou het signaleren van en onderhandelen met risicogroepen in de praktijk bemoeilijken, aangezien demonstranten of relschoppers niet altijd tot een afgebakende groep behoren of juist tot meerdere groepen behoren.

Boven al deze ontwikkelingen lijkt nog een rode draad te hangen. Expliciet komt in een aantal interviews naar voren dat er sprake zou zijn van een ‘perpetuele’ crisis: verschillende langdurige crises zouden langs elkaar bestaan en er lijkt geen einde aan te komen. Voorbeelden zijn de migratiecrisis, de coronacrisis of de wooncrisis. Het voortduren van crises is impliciet ook merkbaar aan de bestaansduur van bepaalde crisisstructuren zoals het SGBO². Zo vertellen *Respondent 7* en *Respondent 8* hoe ze meerdere jaren achter elkaar een crisisfunctie hebben vervuld in het SGBO dat was opgetuigd voor de coronacrisis. *Respondent 1* beschrijft tevens dat langdurige crises ertoe zouden hebben geleid dat niet langer duidelijk zou zijn welk deel van de organisatie werd aangestuurd door de crisishiërarchie van een SGBO en welk deel via de normale hiërarchie werd gestuurd. Zo zouden crises dus geen begin of einde meer hebben, wat zou hebben geleid tot een vervaging van de grens tussen vreedstijd en crisistijd.

Tot slot zou de bestuurlijke aandacht voor maatschappelijke onrust toe zijn genomen. Zo benoemt *Respondent 2* een regionaal bestuurlijk overleg in 2022, waarbij maatschappelijke onrust als probleem onder de aandacht werd gebracht bij Limburgse burgemeesters. Ook in de externe interviews van *Respondent 11* en *Respondent 12* komt naar voren dat gemeentelijke ambtenaren de urgentie van het probleem zouden zien. Vooral na de coronacrisis zou

¹ Dienst Regionale Informatie Organisatie

² Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden

maatschappelijke onrust als thema niet meer genegeerd kunnen worden in de bestuurlijke context, bijvoorbeeld omdat er werd gesproken van een ‘hete herfst’. Vanuit de politie zou de urgentie terug te zien zijn in het feit dat maatschappelijke onrust als thema is opgenomen in het Regionaal Beleidsplan 2024-2027 van de Eenheid Limburg, zo stelt *Respondent 2*. Bewustzijn van de urgentie betekent echter niet dat maatschappelijke onrust ook wordt opgepakt in de besluitvorming en beleidsvorming door de verschillende lokale partners. Dat zou volgens *Respondent 5* ook terug te zien zijn in de noodzaak gemeenten ‘te verleiden’ om mee te werken aan gezamenlijke structuren die erop gericht zijn maatschappelijke onrust te verminderen, zoals de bondgenotenmethode.

4.2 De praktijk van de preventieve strategieën

In deze paragraaf zijn de verschillende preventieve strategieën uit het theoretisch kader geanalyseerd aan de hand van de interviews. Het gaat om de vraag hoe de preventieve strategieën op dit moment toegepast worden in de praktijk, gezien de context van de veranderende maatschappelijke onrust. Daarbij is gekeken naar wat er wél gebeurt, wat er niét gebeurt en waarom iets al dan niet gebeurt. Ook is ten behoeve van de analyse van belemmeringen ook gekeken naar de balans tussen repressie en preventie in de praktijk.

Het is relevant om te benoemen dat de tertiaire preventiestrategieën niet naar voren kwamen tijdens de interviews, behalve slechts impliciet bij de bespreking van een aantal casussen van maatschappelijke onrust in Limburg. Zo vertelt *Respondent 2* dat door een inboxing van een supportersbus de relaties met de supportersvereniging sterk beschadigd zouden zijn en dat men daar nog steeds last van zou ondervinden, maar daar blijft het bij. Het ging bijvoorbeeld niet om hoe men in de praktijk leert van fouten of hoe men gebroken relaties met burgers repareert. Daarom ligt de focus in de rest van de analyse voornamelijk op de praktijk van de preventie in de voor- en onrustfase, omdat deze strategieën wel uitvoerig aan bod kwamen in de interviews.

4.2.1 Intelligence

Intelligence zou in de ogen van de respondenten een essentiële voorwaarde zijn voor de preventieve aanpak van maatschappelijke onrust. Het gaat daarbij niet alleen om het verkrijgen van informatie in de voorfase, maar ook tijdens de onrustfase kan informatie essentieel zijn om onrust te verminderen. In de praktijk zou voornamelijk het DRIO verantwoordelijk zijn voor de intelligence van de politie, waarbij het DRIO gecentraliseerd is op regionaal niveau. Ten aanzien van maatschappelijke onrust zou het DRIO volgens *Respondent 7* vanuit een preventieve oriëntatie handelen. In hoeverre dat aansluit bij de oriëntatie van de operationele laag is niet op te maken uit de interviews. Intelligence zou in de context van maatschappelijke onrust van verschillende bronnen kunnen komen. Enerzijds gaat het om systeeminformatie, die voortkomt uit het monitoren van sociale media. Anderzijds gaat het om ‘human intelligence’, die bijvoorbeeld voortkomt uit de (wijk)agent op straat of uit netwerken van sleutelfiguren³.

³ Zie paragraaf 4.2.2 voor toelichting van dit type netwerk, in de rest van het hoofdstuk wordt dit type bedoeld

Het DRIO zou volgens *Respondent 7* op verschillende manieren proberen om human intelligence te verkrijgen. Een van die manieren is het uitzetten van inwinningsplannen, waarin gevraagd wordt naar informatie over een specifiek onderwerp. Het DRIO kan op regionaal niveau een inwinningsplan e-mailen naar de tactische laag van de basisteams, bestaande uit operationeel experts⁴. Zij zouden het inwinningsplan dan moeten ‘vertalen’ naar de operationele laag, bijvoorbeeld door tijdens een briefing de agenten op de hoogte te stellen van de informatie die zij moeten aanleveren. *Respondent 1* en *Respondent 5* noemen in de context van maatschappelijke onrust een recent voorbeeld omtrent de Turkse verkiezingen van 2023, waarbij het DRIO opdracht gaf aan wijkagenten om via hun contacten in de Turkse gemeenschap het sentiment onder Turkse Nederlanders te peilen en een eventuele dreiging van onrust te registreren. *Respondent 1*, *Respondent 5* en *Respondent 7* stellen echter dat er een probleem zou zijn met het registreren van informatie door de operatie, wat er in deze casus toe zou hebben geleid dat er niks in de informatiesystemen van het DRIO stond. Mogelijke verklaringen zijn toegelicht in paragraaf 4.3, maar *Respondent 7* vertelt het volgende om een voorbeeld te geven over hoe er zou worden omgegaan met de inwinningsplannen in de praktijk:

“Inmiddels weet je dan hoe daar soms, niet altijd hè, mee wordt omgegaan in een basisteam: linea recta de prullenbak in. De digitale prullenbak in.”

Respondent 7 stelt dat het DRIO zich hiervan bewust zou zijn en nog zoekt naar manieren om de registratie van informatie te bevorderen.

Wat betreft maatschappelijke onrust is het DRIO op dit moment dus volop in ontwikkeling. Zo hanteert het DRIO sinds de coronacrisis een tijdlijn met ‘triggers’ die tot onrust onder de bevolking kunnen leiden en waar de politie scherp op dient te zijn. Politieagenten zouden bijvoorbeeld op de tijdlijn kunnen kijken en zo weten waar ze op straat op moeten letten. Volgens *Respondent 2* wordt de tijdlijn op strategisch niveau wekelijks meegenomen in de issuebriefing. Het is echter onduidelijk in hoeverre de operationele laag de tijdlijn frequent in de gaten houdt. *Respondent 7* betwijfelt dit:

“Nou ja, de tijdlijn is voor iedereen inzichtelijk, die is real time, dus wordt constant bijgehouden. Maar als je mij vraagt van, nou ja, raadpleegt de operatie die tijdlijn periodiek van ‘hé, op de tijdlijn zien we nu iets, daar moeten we nu op anticiperen’. Ik denk dat dat toch wel tegenvalt.”

Net als bij het registratieprobleem is hier te zien dat het hebben van een tool of plan om intelligence te verkrijgen over dreigende maatschappelijke onrust nog niet hoeft te betekenen dat deze in de praktijk ook tot haar recht komt.

Verder zou de politie zich er volgens alle respondenten van de politie steeds bewuster van zijn dat informatie uit netwerken nuttig kan zijn bij het voorkomen van escalatie in de onrustfase. *Respondent 1* en *Respondent 7* stellen dat het SGBO netwerken tijdens (dreigende) situaties van onrust in toenemende mate zou raadplegen om intelligence te verkrijgen. Daarbij

⁴ Operationeel experts zijn de eerstelijns leidinggevendenden van de agent op straat (lees: de operationele laag)

is het Hoofd Handhaven Netwerken (HHN), een crisisfunctie en ‘knop’ binnen het SGBO, verantwoordelijk voor het samenbrengen van de informatie uit die netwerken, aldus *Respondent 7*. Het verkrijgen van informatie via netwerken door het DRIO zou wel nog in ontwikkeling zijn. Zo ervaart *Respondent 1*, die zelf de HHN-functie vervult, dat het DRIO momenteel ook in de voorfase een beroep doet op het HHN om intelligence uit netwerken te verzamelen, terwijl deze positie eigenlijk alleen bestaat bij een opschaling in de onrustfase. *Respondent 10*, de coördinator van het bondgenotennetwerk in zijn basisteam, geeft ook aan dat hij alleen wordt gevraagd informatie aan te leveren bij het DRIO indien er een SGBO-oposchaling heeft plaatsgevonden en er dus al een situatie van onrust is. Een structurele koppeling tussen de netwerkstructuren en het DRIO om informatie aan te leveren in de voorfase zou op dit moment dus nog ontbreken volgens *Respondent 1* en *Respondent 10*. Wel zien we dus dat de theoretisch distinctieve strategieën in de praktijk sterk kunnen overlappen.

Het duiden van informatie zou volgens *Respondent 7* ook een cruciale component zijn om intelligence preventief in te kunnen zetten. Volgens deze respondent, zelf werkzaam bij het DRIO, zou het DRIO daarin nog wel eens tekortschieten in de praktijk. Informatie zou vastgelegd worden, maar informatie heeft volgens hem geen functie zonder er een betekenis aan te koppelen. Dat duiden geldt echter ook voor de agent op straat. Zo geeft *Respondent 5* het voorbeeld van een ruzie tussen burgers van enerzijds Koerdische en anderzijds Turkse afkomst. Zonder duiding van dit kan het als incident worden beschouwd, maar met duiding kan het geplaatst worden in een context die tot maatschappelijke onrust zou kunnen leiden. Er zou wel verbetering zijn. Zo zou er duiding plaatsvinden bij de eerder genoemde issue briefing, waarbij operationeel specialisten samen met het DRIO op strategisch niveau casussen onder de loep nemen om ze te plaatsen in bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Ook de tijdlijn met ‘triggers’ kan een voorbeeld zijn van duiding.

In de uitwisseling van intelligence tussen organisaties zien een aantal respondenten, waaronder de externe *Respondent 11* en *Respondent 12*, voornamelijk een eenzijdige aanlevering vanuit de politie richting de gemeente, waarbij er nauwelijks informatie vanuit partners aangeleverd wordt bij het DRIO. Volgens *Respondent 1* en *Respondent 12* zou de gemeente op een schat van informatie zitten, die men bijvoorbeeld kan vergaren door de inzet van wijkteams of straatcoaches. Sommige gemeenten zijn actief in het verzamelen van informatie, zoals de *grote gemeente*, die volgens *Respondent 8* en *Respondent 12* actief zou informeren bij woningcorporaties over het sentiment onder bewoners. Die woningcorporaties zouden buurtregisseurs inzetten om bij bewoners langs te gaan en zo informatie op te halen. Andere gemeenten hebben vrij slechte intelligence, waarbij *Respondent 4* benadrukt dat dit bij kleine gemeenten vaker het geval is omdat zij geen informatiestructuren hebben. Kleine gemeenten zouden daarentegen volgens *Respondent 11* wel het voordeel van ‘korte lijntjes’ hebben, waardoor ze hun informatie vaak via informele contacten met inwoners verkrijgen én in het geval van de *middelgrote gemeente* ontsluiten ambtenaren vaak hun informatie direct aan het basisteam, vanwege die korte lijntjes. Uit de interviews is echter niet op te maken waarom gemeenten in andere gevallen geen informatie verstrekken aan de politie.

Intelligence zou dus ook vaak tekort schieten. Uit de data komen een aantal factoren naar voren die dat kunnen verklaren. Zo kan de onvoorspelbaarheid van onrust volgens *Respondent 2* een rol spelen, zoals bij de avondklok. Het DRIO zou volgens *Respondent 7* geen enkel signaal hebben gehad dat de rellen zouden plaatsvinden en waren daardoor overweldigd. Ook is de bereikbaarheid van groeperingen een factor die invloed zou hebben op de intelligence. In de interviews wordt bijvoorbeeld gerefereerd naar demonstranten die geen internet gebruiken en offline opereren. Zij maken afspraken om onrust te zaaien in het geheim en mondeling, wat het verzamelen van intelligence bemoeilijkt.

4.2.2 Netwerken

De respondenten percipiëren de preventieve strategie ‘netwerken en sociale relaties’ voornamelijk als het bouwen en onderhouden van netwerken bestaande uit sleutelfiguren binnen bepaalde groepen in de samenleving, om deze in te kunnen zetten tijdens de voorfase én de onrustfase. Het zou volgens *Respondent 9* en *Respondent 10* bijvoorbeeld gaan om het hebben van vaste contactpersonen binnen de lokale moslimgemeenschap, of volgens *Respondent 5* om het hebben van een sociale relatie met een prominent persoon binnen de boerengemeenschap. Het doel van deze vorm van netwerken zou in ieder geval zijn om “in de haarvaten van de samenleving” te zitten en nauw contact te houden met de burger. Het opbouwen en onderhouden van deze sociale relaties in netwerken zou volgens *Respondent 5*, *Respondent 9* en *Respondent 10* veel tijd en moeite kosten. Vertrouwen zou volgens *Respondent 9* daarbij het sleutelwoord zijn: zonder vertrouwen krijgt de politie geen toestroom van informatie én is er geen mogelijkheid tot beïnvloeding. Daarin zouden dan ook twee functies van netwerken te herkennen zijn: enerzijds bieden deze netwerken de mogelijkheid om intelligence te verkrijgen (wat aansluit bij de vorige paragraaf) en anderzijds bieden de opgebouwde relaties een mogelijkheid om bepaalde groepen via een sleutelfiguur te beïnvloeden, om zo dreigende onrust te voorkomen in de voorfase of om te de-escaleren in de onrustfase. Volgens *Respondent 1* zou het soms namelijk nodig zijn om acuut een netwerk te creëren om onrust te voorkomen.

Netwerken zou volgens bijna alle respondenten werken in de praktijk. In de context van Limburg percipieert men de boerenprotesten als een succescasus, die het belang van netwerken in de onrustfase zou hebben bewezen. Zo wilden boerendemonstranten de snelweg op, maar zou escalatie zijn voorkomen door de inzet van opgebouwde netwerken tussen de politie en de boerenorganisaties. Meerdere respondenten refereerden in de interviews naar deze casus en *Respondent 1* beschrijft deze:

“Bijvoorbeeld toen die boeren daar bij de oprit stonden. Ze wilden daarop en de ME ging daarvoor staan en dat was wel het moment dat dat ging ploffen en dat we de ME moesten gaan inzetten. Maar [Respondent 5] had de relatie opgebouwd, is daar naartoe gegaan, heeft gezegd: ‘jongens jullie kennen mij, jullie weten we kunnen zakendoen, als ik zeg tot hier en niet verder is het tot hier en niet verder en nu zullen jullie een ander pad moeten kiezen’. Dat werkt, dan kunnen we de-escaleren. Dat is dat spel in het SGBO tussen Hoofd Handhaven Netwerken, dat

ben ik, en de HOHA⁵ die er langs zit, de HOHA is van de repressie, de ME-inzet en het knuppelen om het zo maar te zeggen. Ik zit er langs: 'nee wacht nog even, geef me de tijd, ik kan dit handelen, we hebben een relatie, we kunnen de-escaleren'."

De boerenprotesten in Limburg zouden hebben aangetoond dat het netwerk van sleutelfiguren binnen de boerenorganisaties, wat al in vreedstijd was opgebouwd door *Respondent 5* met de bondgenotenmethodiek, effectief kon worden ingezet om escalatie te voorkomen in de onrustfase. Volgens meerdere respondenten zou het daarnaast tot een groter besef hebben geleid over de rol van netwerken in de omgang met maatschappelijke onrust.

Het besef van het belang van netwerken zou er echter niet altijd geweest zijn. Zo vinden meerdere respondenten dat HHN voorheen als een "softe" positie werd gezien binnen het SGBO, een term die binnen de politieorganisatie wel vaker wordt toegewijd aan preventieve strategieën (Terpstra, 2008). Dat lijkt op het moment te veranderen. Volgens een aantal respondenten zou de belangstelling voor netwerken als preventieve strategie tegen maatschappelijke onrust in de laatste jaren zijn toegenomen en zou het in toenemende mate ingezet worden in crisissituaties. Zo vertellen een aantal respondenten:

"Er is ook heel veel draagvlak om het te doen. Dat zou je alleen al kunnen beargumenteren met de aanwezigheid van Hoofden Handhaven Netwerken in SGBO 's. Er is volgens mij de afgelopen drie jaar geen SGBO geweest, terwijl we eigenlijk niet tot de kern staf behoren, waar geen Hoofd Handhaven Netwerken is omdat iedere AC⁶ zegt, die wil ik erbij hebben, want dat werkt."

– Respondent 1

"Ik zie wat dat betreft bij de AC ook wel een soort van verschuiving, is misschien een groot woord, maar dat ze eigenlijk zeggen als ik ook kijk naar zo'n Mook en Middelaar, volgens mij hadden we alleen maar HHN, dat is een hele belangrijke geworden. Je ziet wel dat er steeds heel goed naar wordt geluisterd. Dus ik denk ja, ik kan ze ook niet zo prioriteren naast elkaar, want ze hebben ook gewoon een andere rol wat dat betreft. Maar ik vind wel in de SGBO's die ik heb meegedraaid, die hieraan gerelateerd zijn dat die HHN heel erg op waarde wordt geschat en wordt ingezet." – Respondent 2

"Toen de eerste boerenprotesten begonnen en het SGBO in werking kwam, werd ik onder de knop Handhaven Netwerken erbij gehaald. Ja, toen zei ik van: "ik heb dat zo opgebouwd, volgens mij kan ik gewoon bellen" en toen gaf hij me heel veel informatie, waardoor het SGBO gewoon heel makkelijk kon draaien en we precies wisten, oh het houdt dit in voor de politie, we hoeven niet 6 bussen ME klaar te zetten. (...). Dus daarmee kreeg ik ook het vertrouwen van zo'n SGBO, die zagen, hey, dat netwerken, Handhaven Netwerken, dat heeft echt zin, want het bespaarde ons enorm veel inzet en dat is wat je nodig hebt. Die boerenprotesten hebben meegeholpen om die werkwijze op de kaart te zetten." – Respondent 5

⁵ Hoofd Ordehandhaving is in SGBO verantwoordelijk voor de inzet van (repressieve) middelen, zoals ME

⁶ De Algemeen Commandant is de eindverantwoordelijke leidinggevende in het SGBO

Dat betekent echter niet dat netwerken in vredetijd net zo'n grote rol spelen in de praktijk. In de interviews komt namelijk naar voren dat concrete structuren om netwerken in te zetten in de voorfase op dit moment nog ontbreken, zo stelt *Respondent 1*. Dat zou volgens *Respondent 5* te herkennen zijn in het feit dat de bondgenotenmethode, die juist gericht is op de voorfase, nog maar in een aantal basisteams zou staan, waardoor er in veel basisteams van de eenheid nog niemand bezig zou zijn met het bouwen en onderhouden van netwerken in de voorfase.

In de interviews zijn twee concrete structuren te herkennen waarin netwerken, op de manier zoals beschreven aan het begin van de paragraaf, centraal zouden staan. Bondgenoten is gericht op allerlei groeperingen, van boeren tot klimaatactivisten, terwijl Netwerk Divers Vakmanschap zich voornamelijk richt op culturele/religieuze groepen, zoals lokale moslimgemeenschappen. Naast de functie van de-escalatie en intelligence hebben deze methoden volgens *Respondent 5* en *Respondent 10* ook nog een andere functie. De structuren zouden bijdragen aan het bestendig maken van informele politiecontacten- en netwerken op de lange termijn door ze te waarborgen in formele structuren. In veel basisteams zouden agenten namelijk op informele manieren hun netwerken onderhouden, waardoor het netwerk volgens *Respondent 10* in principe onbruikbaar zou zijn als deze agent uitvalt, bijvoorbeeld wegens ziekte. *Respondent 5* stelt hierover:

“Het is ter preventie van: die wijkagent gaat weg, neemt al zijn contacten mee, wordt niet fatsoenlijk overgedragen. We willen uit dat boekje, daar willen we inzicht in. We willen een koppeling naar de crisisorganisatie...”

Het 'boekje' betreft het notitieboekje met contacten, dat agenten (letterlijk) in hun achterzak zouden hebben. De bondgenotenmethodiek zou volgens *Respondent 5* in die zin juist een manier zijn om die contacten te waarborgen, zodat het nut en de inzetbaarheid van de contacten niet afhankelijk is van een individu. Het Netwerk Divers Vakmanschap wordt voornamelijk met betrekking tot de casuïstiek van moskeebesturen genoemd. Deze besturen zouden volgens *Respondent 5* en *Respondent 10* een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van onrust door de jongeren van hun achterban te beïnvloeden, wat alleen mogelijk is als de politie van tevoren het vertrouwen met sleutelfiguren heeft opgebouwd. De netwerkstructuren komen echter niet in elk basisteam van de grond en hoewel coördinatoren op strategisch niveau volgens *Respondent 2* en *Respondent 5* de basisteams zouden aanjagen om de structuren te gebruiken, is uit de interviews niet op te maken in hoeverre de methoden daadwerkelijk worden toegepast binnen de eenheid.

Ook wijkagenten zouden een essentiële rol spelen in het creëren van sociale relaties en netwerken met sleutelfiguren in hun wijken. De functie zou volgens *Respondent 9* en *Respondent 10* (beiden wijkagenten) bij uitstek gericht moeten zijn op het creëren van relaties in de samenleving om in die "haarvaten" te komen. Met betrekking tot maatschappelijke onrust zouden wijkagenten bijvoorbeeld kunnen informeren binnen hun wijken over eventuele sentimenten die kunnen leiden tot maatschappelijke onrust. *Respondent 9* stelt bijvoorbeeld:

“De functie houdt natuurlijk in dat je het spil bent in de wijk, dat je ogen en oren bent van de organisatie, dat je signaleert en adviseert. (...). En zo creëer je eigenlijk een veilige leefomgeving. Dat je op tijd bent. In een vroeg stadium signaleren en daarop acteren.”

Het benutten van opgebouwde relaties door wijkagenten zou dus van belang zijn bij het tijdig voorkomen van potentiële onrust. Dat wil echter nog niet zeggen dat dit in de praktijk ook gebeurt. Zowel de wijkagenten als andere respondenten zien dat wijkagenten in hun dagelijkse werk niet toekomen aan hun preventieve taken. Waarom is verder toegelicht in paragraaf 4.3. Om het belang van sociale relaties als methode van de-escalatie te illustreren, volgt een succesverhaal over rellen in een wijk van een grote stad in Limburg in 2017, waar onrust ontstond na de dood van een bewoner. *Respondent 9*, destijds wijkagent in die wijk, vertelt:

“Als jij maatschappelijk heel erg betrokken bent, mensen kennen jou als wijkagent, ze vertrouwen jou, dan krijg je heel veel voor elkaar. En als dat niet zo is, je hebt geen draagvlak, je zit niet goed bij de burger, het vertrouwen is er niet, ja, dan ben je verloren eigenlijk. Dan sta je een-nul achter. En in mijn geval was het natuurlijk gunstig. Ik ben daar opgegroeid, ik ken iedereen. Ik heb een groot netwerk, groot draagvlak, dus bij mij kon eigenlijk niks fout gaan. Er werd toen ook naar me geluisterd [vanuit de leiding]. Als ik iets wilde wat ze zouden moeten doen, of niet moeten doen, werd gehoor aan gegeven en zo kon ik eigenlijk een oorlog tussen de ME en de burger in [mijn wijk] voorkomen. Doordat ik mijn eigen expertise inzette, mijn eigen, ja, vertrouwen, mijn eigen connecties. (...). Dus ik heb daar ook de imam ingezet. Ik heb ook de voorzitter van het culturele centrum ingezet, zodoende. Want degene die ik niet kon bereiken, kon door de imam wel bereiken en de voorzitter kon die bereiken, want iedereen heeft eigen netwerken, eigen connecties waar ze goede verbinding mee hebben. Dat werkte.”

In het citaat is duidelijk te herkennen wat voor impact sociale relaties zouden kunnen hebben op de de-escalatie van onrust. Het toont echter ook de voorwaarden die nodig zijn om dergelijke sociale relaties op te bouwen en bruikbaar te maken, zoals vertrouwen en draagvlak.

Niet alleen de politie zou in de praktijk haar relaties in de maatschappij gebruiken om te informeren of beïnvloeden. Ook gemeenten zouden volgens *Respondent 12* netwerken bouwen, alhoewel dit sterk varieert in mate van structuur. Zo zou de *grote gemeente* volgens *Respondent 12* wel consistent bezig zijn met eigen netwerkprojecten, bijvoorbeeld met betrekking tot de eerder genoemde wooncorporatie. De *middelgrote gemeente* lijkt op basis van het interview met *Respondent 11* vooral ‘ad hoc’ en op informele wijze te netwerken, alhoewel we terughoudend moeten zijn in het trekken van conclusies vanwege het lage aantal interviews bij de twee gemeenten. Volgens respondenten van zowel de politie als de twee gemeenten zou het in de praktijk echter nog niet lukken om gemeenten te betrekken bij de netwerken van de politie. Zo stellen *Respondent 2*, *Respondent 5* en *Respondent 10* dat gemeenten vaak in de praktijk geen onderdeel zouden zijn van de bondgenotennetwerken, terwijl gemeenten in theorie wel een essentiële partner zijn (Van der Wal & Adang, 2022).

Tot slot zijn in de interviews nog twee algemenere zaken te constateren over deze preventieve strategie. Allereerst zijn er volgens *Respondent 9* en *Respondent 10* belangrijke kwaliteiten die men moet bezitten om deze strategie goed toe te passen in de praktijk. Zo

noemen ze sociale vaardigheden en maatschappelijke/culturele sensitiviteit⁷, maar *Respondent 5* noemt ook omgevingsbewustzijn als belangrijke competentie. In hoeverre die competenties en vaardigheden ook bij iedereen aanwezig zijn is nog maar de vraag. *Respondent 5*, *Respondent 8* en *Respondent 10* lijken dat in ieder geval te betwijfelen.

4.2.3 Communicatie

Alvorens communicatie als preventieve strategie geanalyseerd kan worden, dient op basis van de interviews een conceptueel onderscheid te worden gemaakt tussen communicatie en dialoog als twee distinctieve strategieën. Waar het theoretische kader vanwege de communicatieve aard van beide strategieën de concepten onder één concept samenvoegde, lijken de respondenten ze toch apart te zien. Communicatie zou gaan om éénrichtingsverkeer vanuit de politie of het bevoegd gezag richting de burger of een groepering, terwijl dialoog een wederkerig proces zou zijn, waarbij tevens geluisterd dient te worden naar de burger. Vanwege dit verschil worden ze in de analyse daarom als aparte strategieën behandeld.

Ook communicatie zou, net als netwerken, zowel vooraf als tijdens maatschappelijke onrust kunnen worden ingezet ter preventie of de-escalatie. Communicatie tijdens de post-onrustfase kwam niet naar voren in de interviews. De rol van communicatie in de voorfase lijkt op twee verschillende manieren aan bod te komen in de interviews. Zo zou de politie volgens *Respondent 4* foutieve informatie, die bedoeld is om mensen op te ruien, kunnen ontkrachten op sociale media. Ook zouden de politie en haar partners specifieke groepen kunnen informeren. Volgens *Respondent 11* deed de *middelgrote gemeente* dat bijvoorbeeld door scholen te informeren over potentiële reischoppers onder hun leerlingen tijdens de avondklokken, nadat de gemeente werd geïnformeerd door de politie.

Wat betreft coördinatie tussen partners over een communicatieve boodschap zien respondenten in de praktijk wel een verschil tussen de fasen. Tijdens onrust zou volgens *Respondent 4* wel gecoördineerd worden, waarbij het contact tussen de politie en haar partners (de gemeente en het OM) nauw zou zijn. Men zou dan vaak met één mond naar buiten treden. De communicatie zou ook worden afgestemd in crisisorganisaties zoals het SGBO, waarin volgens *Respondent 4* de H-COM⁸ verantwoordelijkheid draagt voor de communicatie vanuit de politie. Vooraf aan onrust is dat echter een ander verhaal: in dat geval zou er volgens betrokkenen een gebrek zijn aan coördinatie over de communicatie richting de burger. *Respondent 13* noemt bijvoorbeeld de communicatie van verschillende verhalen tijdens de coronacrisis door respectievelijk de Veiligheidsregio Limburg-Noord en Zuid-Limburg, wat tot onbegrip onder de Limburgse bevolking zou hebben geleid. Dat onbegrip kan op zijn beurt weer tot onrust leiden. Dit kan wellicht te maken hebben met een mismatch tussen het niveau van enerzijds twee veiligheidsregio's en anderzijds één regionale politie-eenheid, maar hier zijn geen uitspraken over te doen op basis van één interview.

Dat wil trouwens niet zeggen dat het tijdens onrust altijd vlekkeloos verloopt. Zo zou het in de praktijk vaak onduidelijk zijn wie principieel de spreekbuis van de lokale driehoek zou

⁷ Zie paragraaf 4.3.4 voor een uitleg van deze kwaliteiten

⁸ Hoofd Communicatie (SGBO)

moeten zijn. Volgens *Respondent 5* zou de politie vaak naar voren worden geschoven, terwijl dit ook een escalerende werking zou kunnen hebben. Burgemeesters zouden volgens *Respondent 2* en *Respondent 3* in de praktijk vaak aangejaagd moeten worden om hun rol als “burgervader” op te pakken. Tot slot zou het in de praktijk niet altijd lukken om elke groep te bereiken met communicatie: sommige groepen zijn niet vatbaar voor een boodschap van de overheid of politie, wat de toepassing van deze strategie kan bemoeilijken. *Respondent 4* refereert bijvoorbeeld naar de zogenaamde “boomzitters” in het Sterrebos, die op geen enkele manier bereikt konden worden. Hij meent echter dat het zou gaan om kleine, extreme groepen en dat het grote merendeel van de bevolking wel vatbaar zou zijn voor communicatie als preventieve strategie tegen maatschappelijke onrust.

4.2.4 Dialoog

Dialoog is de laatste preventieve strategie die in de praktijk naar voren komt. Respondenten beschrijven de dialoog als wederkerig het gesprek aangaan en luisteren naar de burger, om zo in verbinding te komen met die burger en onrust te voorkomen, maar ook om acute situaties van onrust te de-escaleren. De dialoog lijkt in de praktijk op twee niveaus plaats te vinden. Ten eerste zouden onderhandelaars met sleutelfiguren van een groepering in de voorfase tolerantiegrenzen⁹ afspreken, zodat het protest veilig kan plaatsvinden. Ten tweede zou de dialoog ‘op locatie’ ingezet worden tijdens de onrustfase om te de-escaleren. *Respondent 3*, *Respondent 4*, *Respondent 8* noemen bijvoorbeeld dat een ME’er met “platte pet” zou kunnen worden ingezet om in een menigte gesprekken te voeren met individuen. De dialoog zou ter de-escalatie echter nog maar weinig worden toegepast in de praktijk, maar een verklaring komt in de interviews niet echt naar voren. Volgens *Respondent 3*, die een AC-functie vervult, en *Respondent 8*, die een HOHA-functie vervult, kan dit te maken hebben met de persoonlijke voorkeur van een gezaghebbend AC voor repressie of preventie. Men kan natuurlijk beargumenteren dat repressie nodig is bij rellen en hij wordt nog steeds veelvuldig ingezet tegen voetbalhooligans. Echter, zelfs dan zou de mond volgens *Respondent 3* een wapen zijn. Bij de avondklokrellen zou volgens *Respondent 8* die potentie te zien zijn:

“Tijdens de avondklokrellen stond een ME’er in de linie. Die stapte uit de linie en daarvoor stond een hele groep, die waren aan het gooien. Die zette zijn helm af. Let op wat ik zeg, daar werd gegooid met vuurwerk. Die zette zijn helm af en die legde zijn schild neer. Die gaf zijn wapenstok aan z’n buurman, liep gewoon naar de voorste jongen toe, gaf hem een hand en zei letterlijk ‘joh, waarom doe je dit eigenlijk?’ En plots was dat hele geweldsspectrum bij die jongen weg.”

Begrijpen is volgens *Respondent 8* dan ook het kernwoord als het gaat om de inzet van de dialoog in de praktijk. Bij de avondklokrellen leek het in de ogen van de respondenten simpelweg te gaan om spontane uitbarstingen van geweld zonder enig motief, wat volgens hen geen enkele vorm van begrip mag krijgen. *Respondent 8* benadrukt echter dat ‘begrijpen’ te

⁹ Tolerantiegrenzen zijn grenzen die vaststellen hoe en wanneer de politie (repressief) zal optreden. Deze grenzen worden vastgelegd in een draaiboek door het team Bestuursondersteuning binnen de eenheid Limburg.

onderscheiden van ‘begrip hebben’: begrijpen zou gaan om het achterhalen van de onderliggende gedachtegang van een persoon door te luisteren, begrip hebben zou gaan om het tonen van compassie. Begrip tonen voor onrust is in de praktijk lastig, maar luisteren naar de motivatie van mensen zou volgens *Respondent 8* haalbaar zijn door de dialoog in te zetten, wat op zijn beurt weer de-escalerend zou kunnen werken.

Dialoog zou volgens deze respondenten dus vragen om een lange adem en men zou het moeten blijven proberen, zelfs als men verwacht dat het niet zal lukken. *Respondent 5* illustreert het doorzettingsvermogen dat de dialoog soms zou vereisen:

“Kijk, bij die boeren sluiten de gelederen zich ook altijd. Maar ik bleef toch bellen, bleef toch proberen, want als er ergens een kantelpunt komt en zij tegenover mekaar komen te staan, ze dan in één keer misschien wel graag de politie willen spreken. En dan hebben ze maar je naam en je nummer. (...). Ik zeg dan toch: ‘nou oké, ik respecteer dat u met mij het gesprek niet aan wil, maar weet dat ik [naam] heet, dat ik bereikbaar ben en als je er de behoefte aan hebt mag je me ook appen en dan zoeken we een weg’.”

In die zin is een tegenstelling te herkennen met de manier waarop respondenten spreken over communicatie, waar wel een grens zou zijn door de onbereikbaarheid van sommige groepen. Dat kan wellicht verklaard worden door de wederkerigheid van de dialoog als deze in de praktijk wordt ingezet: bij een gesprek wordt geluisterd, waardoor iemand zich ook gehoord voelt, terwijl eenzijdige communicatie ertoe kan leiden dat men zich niet gehoord voelt en men onrust als enige optie ziet om gehoord te worden. Goede sociale vaardigheden van agenten zouden wel een voorwaarde zijn voor de succesvolle dialoog en meerdere respondenten betwijfelen of alle agenten over deze vaardigheden beschikken.

In de praktijk hangt de dialoog ook samen met de andere strategieën. Zo zou de de-escalerende toepassing van de dialoog volgens *Respondent 9* makkelijker zijn wanneer een wijkagent al een relatie heeft opgebouwd. Ook zou men van tevoren moeten weten met wie men het gesprek aan kan gaan, wat mogelijk wordt door intelligence. *Respondent 1* benadrukt daarnaast hoe de beïnvloeding van een netwerk makkelijker zou zijn als het netwerk al staat:

“Maar ook zorgen dat je dus de netwerken al hebt staan. Er moet wel een relatie zijn, anders kan het ook escaleren. We gebruiken vaker onderhandelaars, maar ook netwerkers, SBG’ers¹⁰ als er bijvoorbeeld voetbalsupporters lopen, dan laten we ze gewoon ertussen lopen en dat is de-escaleren op het moment, misschien niet per se op de relatie, maar wel op de vaardigheid van collega’s, maar het is natuurlijk vele malen effectiever als de relatie er al is en kan worden benut.”

Strategieën zouden elkaar dus niet per se uitsluiten, maar ook versterken. In de discussie komt terug hoe de strategieën zich tot elkaar kunnen verhouden en hoe we de samenhang tussen deze strategieën kunnen duiden.

¹⁰ Supporters Begeleiders Groepen van de politie begeleiden voetbalfans

4.2.5 Balans tussen repressie en preventie

Hoewel deze paragraaf geen preventieve strategie behandelt, is het met het oog op de belemmeringen (vooral paragraaf 4.3.2) wel relevant te analyseren hoe de balans tussen repressie en preventie er in de praktijk uit zou zien volgens de respondenten.

Om te beginnen zou er een toenemend animo zijn voor de toepassing van de preventieve strategieën en met het oog op de eerder benoemde casussen uit de praktijk lijken de strategieën ook relatief vaak te worden toegepast. Bij onschadelijke uitingen van onrust door politiek-gemotiveerde groepen lijkt preventie de voorkeur te hebben, waarbij de politie in de praktijk zou proberen om ruimte te bieden aan deze groepen, zodat zij hun stem kunnen laten horen. *Respondent 2* en *Respondent 8* benadrukken zelfs dat de politie onzichtbaar zou moeten zijn bij legale of illegale uitingen van onrust die onschadelijk zijn, waarbij ‘onzichtbaar zijn’ zou refereren naar een laagdrempelige inzet van de politie of een algehele afwezigheid. *Respondent 2*, *Respondent 3*, *Respondent 5* en *Respondent 8* benadrukken daarbij de faciliterende rol die de politie zou moeten hebben ten aanzien van onschadelijke uitingen van onrust, omdat het demonstratierecht zwaar zou moeten wegen. Onder de respondenten lijkt dan ook het bewustzijn te bestaan dat grootschalige repressieve inzet averechts kan werken, wat ondersteund wordt door de literatuur (Adang et al., 2018; Van de Klomp et al., 2011).

Er lijken echter ook casussen te bestaan, waarbij de politie of burgemeester blijft kiezen voor repressieve middelen, soms zelfs naast de toepassing van de preventieve strategieën. Voetbalhooliganisme is zo’n casus: Supporters Begeleiders Groepen lopen preventief mee met voetbalfans, maar tegelijkertijd wordt de ME nog steeds relatief grootschalig ingezet. Bij onvoorspelbare uitingen van onrust, zoals tijdens de avondklokrellen, lijkt repressie ook de dominante oriëntatie te zijn. In de praktijk van maatschappelijke onrust lijkt er dus een zekere disbalans te zijn tussen repressie en preventie.

Het helpt wellicht de grens tussen preventie en repressie voor de respondenten te analyseren om de (dis)balans concreter te maken. Wat betreft de grens tussen voorkomen en handhaven lijken alle respondenten een duidelijke lijn te trekken: de politie zou repressief moeten ingrijpen als de wet wordt overtreden. Ook zou de politie altijd moeten ingrijpen wanneer andere burgers of fysieke objecten (zoals gebouwen) gevaar lopen en hun veiligheid niet kan worden gegarandeerd. De grens is echter minder duidelijk als het gaat om openbare orde. In het geval van een vooraf aangekondigde verstoring van de orde stelt de politie volgens *Respondent 2* een draaiboek op met tolerantiegrenzen, die aangeven wanneer de politie repressief dient in te grijpen en dus ook wat de politie zal tolereren. In de interviews wordt echter niet duidelijk in hoeverre de tactische of operationele lagen zich ook daadwerkelijk vasthouden aan deze uitgewerkte plannen in de onrustfase. Een goed plan hoeft namelijk niet te betekenen dat men zich er in de praktijk ook aan houdt.

In paragraaf 4.3.2 is verder ingegaan op de vraag in hoeverre deze (dis)balans iets zegt over de aanwezigheid van een ‘politiecultuur’ en welke belemmerende gevolgen dit heeft voor de toepassing van de preventieve strategieën in de praktijk.

4.3 Belemmeringen voor de praktijk

Uit de vorige paragraaf is te constateren dat de preventieve strategieën op sommige punten niet tot hun recht komen in de praktijk. In deze paragraaf is geanalyseerd hoe belemmeringen, gebaseerd op de theorie en de interviews, problematisch zijn voor de toepassing van de preventieve strategieën in de praktijk. De belemmeringen zijn ondergebracht onder vier thema's, die tijdens de analyse naar voren kwamen, en deze thema's zijn hierna achtereenvolgens onder de loep genomen. Telkens is gekeken hoe problemen in de praktijk al dan niet verklaard kunnen worden door deze belemmeringen.

4.3.1 Samenwerkingsproblemen

In de interviews lijken enkele aspecten van de samenwerkingsproblematiek uit het theoretisch kader (2.7.1) terug te komen als belemmeringen in de praktijk van de preventieve strategieën. Hierna zijn deze belemmeringen, gerelateerd aan samenwerking, geanalyseerd. Daarbij staat in deze paragraaf voornamelijk de dynamiek tussen de politie en de gemeenten centraal, omdat tijdens het interview met *Respondent 13* bleek dat de veiligheidsregio niet of nauwelijks was betrokken bij casussen van maatschappelijke onrust in Limburg. Openbare ordeproblematiek zou zich in de praktijk voornamelijk binnen de lokale sfeer afspelen.

Gebrekkige ervaring en een slechte taakafstemming

Ten eerste stellen de respondenten van de politie dat de politie in hun ogen nog te solistisch zou opereren ten aanzien van maatschappelijke onrust en dat de rol van de gemeente op dit moment nog te beperkt zou zijn. In de interviews zijn twee factoren te herkennen die dat mogelijk verklaren: een gebrek aan ervaring en een slechte taakafstemming.

Om te beginnen zouden kleinere gemeenten volgens *Respondent 2*, *Respondent 3* en *Respondent 4* nagenoeg geen ervaring hebben met uitingen van maatschappelijke onrust, waardoor de verantwoordelijkheid in die situaties op de schouders van de politie zou rusten. Het gebrek aan ervaring wordt door *Respondent 2* geschetst met een casus:

“Je ziet gewoon, minder ervaren gemeenten vinden dat heel spannend als er een demonstratie is. Zo had ik bijvoorbeeld tijdens de avondvierdaagse in [namen dorpen] dat de burgemeester helemaal in de kramp schoot, boos en ook de ambtenaren van ‘oh, we moeten dit verbieden en hoe dan?’ En ik heb daar een soort minicollege Wet Openbaarheid Manifestaties gegeven om te laten zien wat je er allemaal mee kunt. En zo'n gemeente als Maastricht, die hebben gewoon wekelijks demonstraties en dat is eigenlijk een soort van regulier werk geworden. En in zo'n [kleinere] gemeente is dat dan meteen heel spannend.”

In kleinere gemeenten zou de politie er bij de toepassing van de preventieve strategieën dus vaak alleen voor staan. Er zou bij kleinere gemeenten bijvoorbeeld niet genoeg ervaring zijn om structurele netwerken te bouwen. Het gebrek aan ervaring met maatschappelijke onrust in kleinere gemeenten kan echter ook te linken zijn aan het kleine aantal ambtenaren dat zich bezighoudt met deze thematiek: zo is de *middelgrote gemeente* volgens *Respondent 11* maar met een “klein clubje” als het gaat om openbare orde en veiligheid. De verklaring van

gebreekkige ervaring lijkt zich echter te beperken tot kleine gemeenten en volstaat niet voor het verklaren van een beperkte rol van grotere gemeenten, die volgens *Respondent 12* (werkzaam bij de *grote gemeente*) over meer ervaring én capaciteit zouden beschikken.

Voor zowel grotere als kleinere gemeenten kan een slechte taakafstemming wellicht verklarend zijn. In de interviews komt vaak het sentiment naar boven dat niet duidelijk zou zijn wie welke verantwoordelijkheid of taak draagt bij het verminderen of voorkomen van onrust. Respondenten menen dat gemeenten snel de politie vooruit zouden schuiven in de onrustfase. Het zou daarbij ten eerste gaan om repressieve politie-inzet, wat mogelijk verklaard kan worden door een gemeentelijke voorkeur voor repressie. Dat zou volgens *Respondent 1*, *Respondent 3* en *Respondent 4* te herkennen zijn in hun ervaringen met sommige burgemeesters, die al snel zouden hebben geneigd naar ME-inzet in eerdere situaties van onrust. Ten tweede zouden sommige gemeenten de-escalatie in de praktijk overlaten aan de politie. Niet alle gemeenten zouden hun de-escalerende mogelijkheden, zoals de inzet van wijkteams en straatcoaches om de dialoog aan te gaan tijdens een uiting van onrust, optimaal benutten. Taakafstemming kan hier een belemmering vormen, doordat deze gemeenten het wellicht niet als hun taak zouden zien om te de-escaleren. Het lijkt echter voor alle gemeenten zo te zijn: zo zou de gemeente waarin *Respondent 10* als wijkagent werkt tijdens de avondklokrellen jongerenwerkers de-escalierend hebben ingezet door op locatie het gesprek aan te gaan met relschoppers.

Het vooruitschuiven van de politie bij repressieve en de-escalerende inzet kan tevens verklaard worden door het groeiende aantal taken van de politie gedurende de afgelopen decennia, iets wat Van Reenen de “systematische overvraging” van de politie noemde (Meershoek & Hoogenboom, 2013, p. 157). Daardoor zou er bij de politie een hernieuwde belangstelling zijn voor responsabilisering¹¹ en dat lijkt ook terug te komen in de interviews. Respondenten van de politie benadrukken dat gemeenten meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen bij de toepassing van de preventieve strategieën. *Respondent 5* meent bijvoorbeeld dat gemeenten juist verbinding moeten zoeken in hun gemeenschap en *Respondent 1* vindt bijvoorbeeld dat de gemeenten meer mee moeten gaan in netwerken, zowel bij het bouwen als beïnvloeden van netwerken.

Gebrek aan ervaring en taakafstemming zouden de nadruk op de rol van de politie ten aanzien van maatschappelijke onrust dus kunnen verklaren. *Respondent 3* beschrijft een casus over de boerenprotesten, waarin de twee factoren samen lijken te komen:

“Ze mochten niet naar [naam grote stad]. Toen hadden ze maar bedacht dat ze naar [naam gemeente] gingen. Dat is een hele kleine gemeente met een burgemeester die lang niet zoveel invloed heeft als meneer [naam] en die dachten echt wel ‘oh, mijn God, wat moet ik nu?’ Die zei van ‘ja, ik wil niet dat ze komen, jullie gaan ze maar tegenhouden’. Dan krijg je een hele grote poppenkast. Dan weet ik al dat alle media erop staat en uiteindelijk zijn wij als politie degene die het weer niet goed hebben gedaan. Ik zei toen van ‘nou, weet je, zullen we eens gewoon het gesprek aangaan?’, zegt hij ‘in gesprek gaan, moet ik dat dan doen?’ ‘Ja, dat moet u als burgemeester doen’. Nou, toen heb ik bij ons [naam] erbij gehaald en nog een collega van ons.

¹¹ Zie toelichting in paragraaf 2.7.1

En toen dus de leiders van de boeren uitgenodigd met de burgemeester en bij de burgemeester helemaal ingefluisterd wat hij allemaal moest zeggen en het gesprek aangegaan van 'kunnen we tot een deal komen waarin zij wel hun statement kunnen maken en wij als politie de zaak rustig houden?' Nou, dat is gelukt door de dialoog. Die burgemeester kan nooit meer iets fout doen bij deze boeren. Dus je moet afwegen, als wij daar waren gaan staan met de ME, dan was die burgemeester voor altijd door de boeren afgeserveerd, en wij ook."

In deze casus lijkt het gebrek aan ervaring met (dreigende) onrust bij de betreffende burgemeester duidelijk terug te komen. Dat gebrek kan verklaren waarom de burgemeester in eerste instantie een bepaalde (repressieve) inzet verwacht van de politie, terwijl de betreffende respondent iets anders adviseert. Een slechte taakafstemming lijkt ook een verklaring: de burgemeester lijkt te verwachten dat de politie inzet, terwijl de politie stelt dat de burgemeester zijn of haar taak zou moeten uitvoeren.

Belangendivergentie

Ten tweede zou een *divergentie in belangen* tussen de politie en een burgemeester een preventieve omgang met maatschappelijke onrust belemmeren. Zo zou de politie in de praktijk bijvoorbeeld het belang van veiligheid proberen te behartigen, terwijl sommige burgemeesters volgens *Respondent 1*, *Respondent 2* en *Respondent 3* meer bezig zouden zijn met hun reputatie binnen de gemeente, tegenover andere gemeenten of tegenover de media. Hoewel er geen burgemeesters zijn geïnterviewd en deze beweringen dus met nuance moeten worden gelezen, kan belangendivergentie in theorie verklaren waarom een burgemeester er soms voor kiest hard op te treden, terwijl de politie adviseert om dit niet te doen. Het omgekeerde zou volgens *Respondent 2* en *Respondent 4* ook waar zijn: soms zou voor burgemeesters het demonstratierecht zwaarder wegen, terwijl de politie zou willen inzetten vanwege een dreiging voor de veiligheid van andere burgers.

Ook kan belangendivergentie verklaren waarom een burgemeester ervoor kiest om de politie als spreekbuis naar voren te schuiven in de onrustfase. Dat kan er volgens *Respondent 1* in de praktijk toe leiden dat de politie als boosdoener wordt gezien, terwijl respondenten van de politie menen dat de burgemeester als het gezicht van de gemeente zijn of haar inwoners zou moeten toespreken. Ook kan belangendivergentie de intelligence van de politie in de weg zitten. Zo noemt *Respondent 4* de protesten in het Sterrebos, waarbij alle partijen "de kaarten op de borst hielden" om hun eigen reputatie te beschermen:

"De reputatie van zo'n burgemeester staat natuurlijk wel op het spel. Die maakt natuurlijk altijd de overweging van 'wat deel ik wel, wat deel ik niet'. Als het zijn reputatie kan schenden denkt hij daar nog wel eens over na. Daar zie ik wel dat het stroef loopt. Op het moment dat het echt met reputatie te maken heeft, bestuurlijke reputatie, reputatie van het bevoegd gezag, de reputatie van een bedrijf, dan wordt het natuurlijk een stuk moeilijker."

Belangendivergentie lijkt dus ook te verklaren waarom preventieve strategieën zoals communicatie of intelligence niet tot hun recht komen in de praktijk.

Vertrouwen

Ten derde kan een gebrek aan vertrouwen tussen de partnerorganisaties verklaren waarom de preventieve strategieën in de praktijk niet tot hun recht komen. Daarbij zou het (gebaseerd op het voorgaande) niet alleen gaan om een gebrek aan vertrouwen in elkaars professionaliteit¹², maar ook om terughoudendheid bij de uitwisseling van informatie. Er lijkt in de interviews een wederzijds gebrek aan vertrouwen tussen politie en gemeenten naar voren te komen. Zo zou het DRIO volgens *Respondent 1* soms te terughoudend zijn bij het verstrekken van informatie:

“Het is telkens problematisch om politie-informatie beschikbaar te stellen voor gemeenten, dus continu in discussie over ‘hoe diep moet die informatie zijn, wat wil je dan weten? Niet te gedetailleerd, privacygevoelig’ et cetera.”

Het tegenovergestelde is in de praktijk echter ook waar: gemeenten zouden zich volgens *Respondent 1* en *Respondent 8* veelvuldig beroepen op privacywetgeving en zouden daarom vaak weigeren om gemeentelijke informatie aan te leveren bij de politie zonder duidelijke rechtsgrond, terwijl de gemeenten op een “schat” van informatie zouden zitten. Dat zou het vroegtijdig verzamelen van intelligence over dreigende onrust bemoeilijken. Een gebrek aan vertrouwen kan zo dus problematisch zijn voor de toepassing van intelligence als strategie.

Geen ervaren afstand

Verder lijkt in de interviews geen sprake te zijn van een ervaren afstand tussen de politie en de gemeente, ondanks de prominente rol van deze factor in de literatuur (2.7.1). Een mogelijke verklaring is een bestuurlijke cultuur van ‘korte lijntjes’ in Limburg, iets wat de respondenten van zowel de politie als de twee gemeenten ervaren. Het ‘ons-kent-ons’ principe, dat volgens *Respondent 11* zou heersen in kleinere Limburgse gemeenten, zou er zelfs toe leiden dat afstanden daar klein zijn en dat zou de samenwerking juist ten goede komen.

Individuele factoren

Tot slot lijken individuele factoren van invloed te zijn op de eerdere samenwerkingsproblemen. Belemmeringen door een gebrek aan vertrouwen of belangendivergentie zouden bijvoorbeeld variëren per verantwoordelijke persoon. Volgens bijna alle respondenten zou de persoonlijke attitude van een persoon, die vanuit zijn of haar positie invloed heeft op de samenwerking, een onderliggende verklaring kunnen zijn voor samenwerkingsproblematiek. Zo zou de ene informatiespecialist van de politie de voorkeur kunnen hebben om altijd informatie te delen met de gemeente, terwijl een ander extreem terughoudend zou kunnen zijn in het delen van heimelijk verkregen informatie. De invloed van individuele factoren strekt echter ook verder dan samenwerking. Zo kunnen een AC, een lid van het SGBO of een burgemeester volgens respondenten ook een persoonlijke voorkeur hebben voor repressieve inzet, wat ons bij het volgende thema van belemmering brengt.

¹² Met deze term is bedoeld op de ‘vakbekwaamheid’ van medewerkers van de samenwerkende organisaties

4.3.2 'Politiecultuur'

In deze paragraaf is geanalyseerd hoe de eventuele aanwezigheid van een politiecultuur gevolgen heeft voor de toepassing van de preventieve strategieën tegen maatschappelijke onrust. Daarbij dient men in het achterhoofd te houden dat politiecultuur in deze context gaat om elementen van de politiecultuur die gevolgen kunnen hebben voor de mate waarin men in de praktijk van maatschappelijke onrust voorkeur geeft aan repressie boven preventie.

Geen stereotypische politiecultuur

Om te beginnen is er geen stereotypische politiecultuur te herkennen in de interviews. Alle geïnterviewde respondenten lijken het belang van preventie te erkennen, zowel vanuit strategische als operationele functies. Indien er toch kenmerken van een politiecultuur aanwezig zouden zijn, zou dat volgens respondenten komen door individuele factoren of door de hogere prevalentie van deze kenmerken in specifieke delen van de organisatie, zoals bij de Mobiele Eenheid. Echter, volgens *Respondent 1* zou een repressieve voorkeur, een kenmerk van de politiecultuur, zelfs bij de ME afnemen:

“Waar we vroeger twee standen hadden, dan was het ‘óf het gaat goed óf het gaat fout’ en ‘we grijpen óf niet in óf we zetten de ME in’, zitten daar nu nog heel veel fases tussen waar de ME ook anders acteert.”

De waardering voor de preventieve strategieën zou volgens de respondenten alleen maar groeien. Zo zouden netwerken volgens *Respondent 1*, *Respondent 2*, *Respondent 5* en *Respondent 6* hun functie tijdens succescasussen hebben bewezen. Een stereotypische politiecultuur (Reiner, 2010), waarbij men een lage belangstelling voor preventie en een hoge repressieve voorkeur zou verwachten, lijkt op basis van deze interviews in eerste oogopslag dus niet *expliciet* aanwezig te zijn. Deze bevindingen lijken aan te sluiten op eerder onderzoek naar de politiecultuur in Nederlandse context (Terpstra & Schaap, 2011).

Bij nader inzien zou men wel kunnen stellen dat voorkeur voor repressie *impliciet* aanwezig is. Dat zou volgens de respondenten terug te zien zijn in het terugschroeven van de preventieve taken bij capaciteitstekorten. De politie zou volgens *Respondent 6*, *Respondent 9* en *Respondent 10* dan terugvallen op incidentgerichte taken, zoals de noodhulp. Preventie lijkt in de praktijk niet als de kern van het politiewerk te worden gezien, wat vragen oproept over de rolperceptie van de politie wat betreft hun takenpakket. Op basis van de interviews is het echter niet mogelijk om conclusies te trekken over de aan- of afwezigheid van een algehele politiecultuur. Hierna is wel geanalyseerd hoe individuele kenmerken van de politiecultuur (2.7.2) terugkomen in de praktijk en hoe zij de preventieve strategieën kunnen belemmeren.

Actiegerichtheid

In de interviews komt een hoge mate van actiegerichtheid terug, die zou variëren per individu en afdeling. De ene AC zou volgens *Respondent 3*, *Respondent 5* en *Respondent 8* bijvoorbeeld preventieve strategieën kiezen, terwijl de andere AC repressief zou willen inzetten. In de

interviews is de persoonsgebondenheid wat betreft de voorkeur voor repressie of preventie op figuurlijke wijze treffend beschreven door deze respondenten:

“Dat is nog wel eens verschillend per algemeen commandant. Maar mijn voorkeur is echt laagdrempelig, klein, dialoog, omdat ik vind dat je daar ook op de lange termijn meer mee bereikt. Er zijn ook mensen die zeggen van oké, weet je, snelle klap, even goed erdoorheen. Maar de volgende keer kom je weer tegenover deze mensen te staan, dus ik ben echt van aan de voorkant, klein, praten.” – Respondent 3

“Nou en niet alleen voor de eenheidsleiding, ook voor de overige zittenden in het SGBO, want die zitten heel vaak gewoon met jeukende handen, want die willen de ME inzetten en die moeten afwachten tot wij klaar zijn met overleggen.” – Respondent 5

“Ja natuurlijk, er zijn nog steeds AC's bij ons, als ze het woord demonstratie horen, dan hebben ze bijna zelf al de helm op.” – Respondent 8

De woorden ‘heel vaak’ en ‘natuurlijk’ in de citaten suggereren wellicht een patroon in de organisatie en dus een zekere ‘echo’ van repressieve politiecultuur, maar op basis van het beperkte aantal interviews is niet te concluderen in hoeverre dit ook echt een patroon is.

Verder zou actiegerichtheid niet alleen op microniveau bestaan, maar ook op mesoniveau¹³. Zo zou er volgens *Respondent 3* in een bepaalde groep van de politie (bijvoorbeeld in een basisteam of ME-korps) meer actiegerichtheid kunnen heersen dan in andere groepen. Die groepsdynamiek zou echter ook weer beïnvloed worden door de leidinggevenden van zo'n groep, wat weer beïnvloed wordt door individuele factoren. Het kenmerk van actiegerichtheid zou dus binnen bepaalde groepen en onder bepaalde individuen heersen, wat kan verklaren waarom er in de praktijk tijdens de onrustfase toch gekozen wordt voor een repressieve inzet. Actiegerichtheid mag echter niet weggewuifd worden: *Respondent 12* meent bijvoorbeeld dat juist de combinatie van preventie met de dreiging van repressie in de praktijk zou werken, iets wat ook terugkomt in de politieliteratuur (Meershoek & Hoogenboom, 2013). In dat geval zou een actiegerichte agent dus wel preventieve strategieën kunnen toepassen en zou de dreiging om over te kunnen gaan tot actie de preventieve strategie zelfs beter tot zijn recht laten komen. Daarnaast zou een agent volgens *Respondent 9* en *Respondent 10* altijd repressief moeten kunnen inzetten indien nodig.

Nostalgie

Conservatisme werd in het theoretisch kader gedefinieerd als een behoudende instelling wat betreft de oude werkwijzen van de politie. Dit zou inhouden dat men in de praktijk nog steeds vasthoudt aan oude werkwijzen. In die hoedanigheid lijkt conservatisme niet naar voren te komen in de interviews. Wel is er een zekere *nostalgie* te herkennen in de antwoorden van de respondenten over de preventieve werkwijzen tijdens de opkomst van het community policing-

¹³ Het mesoniveau gaat hier om afdelingen/groepen, tussen organisatiebreed (macro) individueel (micro) niveau

paradigma tot de jaren '90. De oudere respondenten, opgegroeid met het 'Politie in Verandering' denken (Straver, 2006), vertellen positief over de principes van GGP: hoe ze vroeger als politie in de haarvaten van de samenleving zouden hebben gezeten en hoe ze sterke netwerken zouden hebben gehad. Hoewel dit niet meteen iets zegt over de politiecultuur, zeggen de antwoorden van deze respondenten wellicht wel iets over de huidige staat van de preventieve strategieën. Zo meent *Respondent 8* dat de politie destijds beter geïnformeerd was, omdat de wijkagent zijn tijd grotendeels in de wijk kon doorbrengen, terwijl de agent van nu volgens *Respondent 6* vooral "in de auto" zou zitten en niet meer benaderbaar zou zijn voor de burger. De GGP-principes die ten grondslag liggen aan de preventieve strategieën, zoals nabijheid, zouden volgens deze respondenten zijn verdwenen, iets wat ook terugkomt in de literatuur (Terpstra, 2009; Terpstra et al., 2016).

Incidentgerichtheid

Een laatste cultuurkenmerk uit de interviews, tevens terug te zien in de literatuur (Landman, 2015), is de hoge mate van incidentgerichtheid bij de politie en wat dit mogelijk zegt over de rolperceptie van agenten. Volgens de respondenten is het incidentgerichte politiewerk de dagelijkse realiteit geworden voor de operationele laag. Dat zou ook het geval zijn voor wijkagenten, die volgens het LFNP¹⁴ het merendeel van hun tijd met wijkwerk bezig zouden moeten zijn. *Respondent 9* en *Respondent 10* stellen daarentegen dat wijkagenten in de praktijk 70%-80% van hun tijd kwijt zijn aan incidentgericht werk, zoals het rijden van de noodhulp of het afhandelen van incidenten. *Respondent 10* licht dit toe:

"De tijd van de wijkagenten is door alle krapte van personeel en tijd en de hoeveelheid werk momenteel vooral heel incident gericht, vind ik in ieder geval. Het zit ook wel aan de preventieve kant, maar het is vooral heel incident gericht. Niet echt heel erg vooruit kijken, niet op zoek gaan naar nieuwe netwerkpartners. De organisatie ziet wel het belang in, maar agenten of wijkagenten zijn vooral bezig met de problematiek die op dat moment in hun wijk heerst en zijn minder gericht op "wat zou nou van belang kunnen zijn voor de toekomst?" En dan heb ik het over het gros van de wijkagenten en ik kan ze dat ook niet kwalijk nemen, gezien de tijd die ze nu hebben. Want eigenlijk is de stelregel 80% voor de wijk, 20% voor andere zaken, noodhulp et cetera. Maar het is nu eerder andersom en dan snap ik dat ze zeggen 'we moeten hele stringente keuzes maken'. Er is gewoon geen ruimte om verder op ontdekkingstocht te gaan naar andere personen, naar andere sleutelfiguren."

Op die manier lijkt de organisatie dus voornamelijk incidentgericht te werken en kan men wellicht zelfs spreken van de aanwezigheid van het incidentgerichte cultuurkenmerk.

De incidentgerichtheid zou volgens *Respondent 1*, *Respondent 3*, *Respondent 6* en *Respondent 8* echter ook te linken zijn aan de prestatiegerichtheid waarmee de politie sinds de jaren '90 tot na de eeuwwisseling zou zijn gestuurd (Terpstra & Trommel, 2007). Prestatiesturing was een onderdeel van het 'nieuw publiek management', dat destijds binnen

¹⁴ Het LFNP behelst de functiebeschrijvingen van alle posities in de structuur van de Nationale Politie

de gehele overheid (en zo ook bij de politie) tot een toename in bedrijfsmatigheid leidde. Bij deze manier van sturen zouden cijfers de maatstaf van succes zijn geweest: het ging dan bijvoorbeeld om het aantal dossiers dat een basisteam in een jaar behandelde, of om het aantal uitgeschreven bonnen. Ooit waren er zelfs prestatiecontracten, zoals *Respondent 6* toelicht:

“Toen ik net begon hadden wij prestatiecontracten met de rijksoverheid (...). We moesten zoveel bonnen schrijven, we moesten zoveel dossiers opleggen. En als je dat deed, kreeg je extra geld. Als je dat niet haalde, kreeg je dat geld niet. Ze waren echt gefocust op: dit moeten we allemaal doen. (...). “Dit zijn je targets, al het andere is niet belangrijk”. En al het andere was: er zijn in de wijk, benaderbaar zijn, letterlijk naar het gezeik in de wijk luisteren, want dat gezeik in de wijk is belangrijk voor die burger die daar woont. Die heeft er dagelijks last van. Maar wij moeten dit en dat halen, shit, we kunnen niet naar de wijk, want anders lopen we 3 miljoen mis.”

Prestatiegericht sturen zou volgens de respondenten hebben geleid tot een toenemende belangstelling voor reactief en repressief werk, omdat dit aantoonbare cijfers opleverde, iets wat ondersteund wordt door de literatuur op dit gebied (Terpstra & Trommel, 2007, p. 16). Incidentenafhandeling is iets meetbaars, terwijl een informeel gesprek met een burger volgens *Respondent 3* niet meetbaar zou zijn. Hoewel het prestatiegerichte sturen van die tijd al lang niet meer bestaat, lijkt het volgens de respondenten nog steeds door te werken in de incidentgerichte cultuur die vandaag de dag te zien zou zijn bij de politie. Prestatiegerichtheid sloot namelijk aan bij de groeiende normatief-repressieve oriëntatie van de politie na de eeuwwisseling (Van Reenen, 2006). De incidentgerichte cultuur van de politie, gevoed door een verleden van prestatiegerichtheid, kan zo belemmerend zijn voor de preventieve strategieën.

In de interviews wordt niet duidelijk of er sprake is van een repressieve rolperceptie bij de politie. Enerzijds zou het besef van het belang van preventie wel aanwezig zijn in alle lagen van de organisatie, maar anderzijds zouden er ook sporen van een repressieve oriëntatie te zien zijn bij sommige individuen of afdelingen. We kunnen daarom alleen concluderen dat de respondenten geen expliciete repressieve rolperceptie hebben, maar dat deze wel aanwezig kan zijn bij specifieke individuen of afdelingen en dat dit te begrijpen is vanuit een zekere incidentgerichte cultuur, mogelijk gevoed door de prestatiegerichtheid van vroeger.

4.3.3 Geen tijd of geen prioriteit?

Capaciteitsproblematiek zou in de ogen van respondenten de grootste boosdoener zijn als het gaat om de toepassing van de preventieve strategieën. Maar gaat het hier om een capaciteitsprobleem of om een prioriteitsprobleem? De antwoorden van de respondenten wijzen misschien naar het eerste, maar tegelijkertijd is de politie van Nederland nog nooit zo groot geweest als nu. Dat vraagt dus om een nadere analyse van de vermeende invloed die capaciteit zou hebben op de preventieve strategieën.

In de interviews lijkt tijd het grootste probleem te zijn als het gaat om capaciteit. Volgens *Respondent 9* en *Respondent 10* zou er simpelweg geen tijd meer zijn om de preventieve strategieën volwaardig in te zetten zoals men idealiter zou willen. Wijkagenten zouden volgens hen bijvoorbeeld worden ingezet voor de noodhulp. Hoewel dit wellicht met capaciteit te

maken kan hebben, duidt het ook op een prioriteitsprobleem. In de keuze om wijkagenten in te zetten voor incidentgericht werk zit namelijk een impliciete afweging dat incidentgericht werk en handhaving belangrijker zijn dan preventief wijkwerk. Door prioriteit te geven aan repressie boven preventie zouden wijkagenten bijvoorbeeld niet toe komen aan het opbouwen van netwerken. Ook zou de politie volgens *Respondent 8* haar “feeling in de wijk” kwijt zijn geraakt, doordat de wijkagent minder aanwezig is in de wijk. Dat zou volgens hem een effect hebben op de informatiepositie van de politie, maar het zou ook de afstand met de burger vergroten, terwijl juist de nabijheid van belang is bij GGP (Terpstra, 2009; Terpstra et al., 2016). Op deze manieren zou het prioriteitsprobleem dus een negatieve invloed kunnen hebben op de toepassing van de preventieve strategieën tegen maatschappelijke onrust in de praktijk.

Zelfredzaamheid

Er is echter ook een andere kant van de vermeende capaciteitsproblematiek te herkennen in de interviews, die mogelijk kan verklaren waarom de preventieve strategieën in de praktijk soms wél tot hun recht komen. De eenheid Limburg zou simpelweg niet de middelen hebben om grootschalig repressief in te zetten, waardoor men volgens *Respondent 3* in de praktijk vaak aangewezen is op haar zelfredzaamheid¹⁵. Die zelfredzaamheid zou ervoor zorgen dat er soms juist preventief wordt ingezet en dat ‘zachte’ mogelijkheden benut worden om onrust te verminderen, zoals het aangaan van het gesprek. *Respondent 3* beschrijft de zelfredzaamheid:

“Als er in Den Haag iets gebeurt en het loopt daar uit de hand, dan drukken zij op de knop en binnen een uur hebben zij heel veel politieagenten daar. Als er in Maastricht wat gebeurt en je drukt op de knop, dan ben je sowieso een uurtje of drie, vier verder. Dus wij zijn ook veel meer zelfredzaam. Weten dat je er gewoon de eerste tijd ook echt alleen voor staat. (...). Ik heb gewerkt bij de rijkspolitie destijds. En om ons heen zaten eigenlijk geen groepen, dus in de nachten en in de avonden was je aangewezen op je maatje. Je moest het hebben van je eigen mond en je eigen vindingsrijkheid en je zelfredzaamheid, want het duurde echt lang voordat er iemand jou kon helpen.”

Het zou dus gaan om een besef dat je niet altijd de mogelijkheid hebt om repressief in te zetten tijdens een situatie van maatschappelijke onrust, waardoor men in de praktijk juist aangewezen is op de preventieve strategieën. Die zelfredzaamheid kan dus verklaren waarom preventieve strategieën in de praktijk wel ingezet worden.

Onderdeel van die zelfredzaamheid zou daarnaast zijn om ‘out of the box’ te kunnen denken. Zo stelt *Respondent 9* dat zijn basisteam altijd één auto vrijhoudt voor de wijkagent om zijn wijkwerk te kunnen doen en dat hoofdagenten dan samen met aspiranten de noodhulp rijden. Zo heeft de wijkagent ruimte om preventief werk te verrichten, zoals het opbouwen van sociale contacten in de wijk of het halen van informatie uit zijn lokale netwerken. Dit soort creatieve oplossingen, in een context van inherente schaarste waarmee ‘street-level bureaucrats’ zoals agenten kampen (Lipsky, 1980), zouden de toepassing van de preventieve

¹⁵ De zelfredzaamheid in Limburg wordt ook erkend door basisteams uit andere delen van het land, zie bijlage 5

strategieën dus goed doen in de praktijk. Het is in ieder geval duidelijk dat de vermeende capaciteitsproblematiek enige nuance verdient.

4.3.4 Scholing en selectie

De preventieve strategieën zouden volgens *Respondent 8*, *Respondent 9* en *Respondent 10* vragen om bepaalde vaardigheden/competenties en volgens *Respondent 6* om een benaderbare houding. Deze respondenten lijken echter te twijfelen in hoeverre agenten op straat beschikken over deze vaardigheden en competenties, of over de juiste houding. Dat zou nadelig kunnen zijn voor de toepassing van de preventieve strategieën. In de interviews lijken twee verklaringen naar voren te komen voor eventuele tekortkomingen op dit vlak.

Aan de ene kant zou het gaan om de *scholing* van nieuwe agenten. Hoewel de meeste respondenten de technische en incidentgerichte vaardigheden van agenten loven, menen enkele respondenten dat er in de opleiding niet genoeg aandacht zou zijn voor bepaalde vaardigheden en competenties, die door hen als cruciaal worden ervaren voor preventief politiewerk. Zo zou het volgens *Respondent 8* gaan om sociale vaardigheden, die nodig zijn om relaties of netwerken te bouwen en onderhouden. Maar het zou ook gaan om zaken als een maatschappelijke oriëntatie en culturele sensitiviteit, zo stellen *Respondent 5* en *Respondent 10*. Maatschappelijke oriëntatie zou gaan om de mate waarin men zich bewust is van wat er speelt in de maatschappij en of men incidenten in een maatschappelijke context kan plaatsen. Neem het eerder benoemde voorbeeld van *Respondent 5* over een ruzie tussen Turkse en Koerdische Nederlanders: om deze gebeurtenis maatschappelijk te duiden en als mogelijke intelligence te ervaren, dient een agent deze maatschappelijke oriëntatie te hebben. Culturele sensitiviteit zou gaan om het begrijpen van culturele verschillen tussen bepaalde groepen. Dat zou volgens *Respondent 10* nodig zijn om ingang te krijgen bij bepaalde groepen of om het vertrouwen van de sleutelfiguren in die groepen te winnen. In de literatuur wordt deze competentie aangeduid als multicultureel vakmanschap (Kop et al., 2008). Dit soort vaardigheden en competenties zouden volgens deze respondenten tijdens de opleiding vaak op de achtergrond verdwijnen, terwijl de repressieve vaardigheden zouden prevaleren.

Het gaat volgens *Respondent 6* echter niet alleen om vaardigheden, maar ook om een algehele oriëntatie en houding onder de beroepsgroep, die vanuit de opleiding zou worden meegegeven. Daarbij gaat het allereerst om het feit dat de agent op straat niet langer benaderbaar zou zijn. Zo beschrijft *Respondent 5*:

"Ik woon echt letterlijk hemelsbreed 150 m van het bureau af. Ik hoor dagelijks sirenes. Maar ik zie nooit een collega bij mij door de straat rijden, behalve twee keer, toen stond er een auto met explosieven bij mij in de straat geparkeerd. Nou, dan staat de straat vol, maar dan zijn ze ook vooral niet benaderbaar. We zijn niet benaderbaar als politie. Wij rijden in onze auto met mooi weer, raampje open, armen naar buiten en dat is het. We zijn in staat om in de binnenstad rond te lopen met onze armen in ons veiligheidsvestje, blik op oneindig en we lopen. Ja, we zien heel veel. Maar we zijn niet benaderbaar."

Een niet-benaderbare houding zou ervoor kunnen zorgen dat de burger minder snel een gesprek start met een agent, waardoor het creëren van sociale relaties belemmerd zou worden en de afstand tussen de politie en de burger alleen maar zou toenemen. Volgens *Respondent 8* wordt de agent zelfs opgeleid om niet benaderbaar te zijn. Ze zouden bijvoorbeeld geen koffie mogen aannemen van burgers. Daarnaast zou het volgens *Respondent 8* ook gaan om een repressieve oriëntatie onder bepaalde groepen in de organisatie, zoals de ME'ers, die meegegeven zou zijn vanuit de opleiding. Als iemand uitsluitend met een repressieve oriëntatie is opgeleid, zou dat de toepassing van een preventieve strategie, zoals het aangaan van de dialoog "met de pet op", kunnen belemmeren. Een repressieve beroepsoriëntatie, aangeleerd tijdens de opleiding, zou vervolgens ook nog eens versterkt kunnen worden door de incidentgerichte realiteit van het dagelijkse politiewerk. Zo waarschuwt *Respondent 8*:

"Nu rent men alleen van incident naar incident, van repressie naar repressie. Er is totaal geen tijd om dit soort [preventieve] dingen te ontplooien. Wat ontwikkel je dan? Dan ontwikkel je een agent die ook alleen maar op repressie ingesteld is. Die praat niet meer met mensen, dan krijg je het gedrag van, dat als iemand tijdens een aanrijding naar de linie toekomt en zegt van goh, wat is hier gebeurd? Die je nog niet aankijkt. Ik zou zeggen, neem die tijd, draai je om en zeg 'goh, hier is dit en dat gebeurt, woont u hier? Is het hier fijn?' Dat moet weer terug."

Er zijn dus allerlei manieren waarop onvoldoende aandacht voor deze belangrijke eigenschappen tijdens de opleiding kan zorgen voor tekortkomingen van de preventieve strategieën in de praktijk. Dit alles geeft in ieder geval aanzet tot een verdiepend onderzoek naar de opleiding van agenten, zij het de basisopleiding, de opleiding voor wijkagent of de opleiding voor ME'er.

Aan de andere kant zou het naast scholing ook gaan om de manier waarop er tegenwoordig zou worden geselecteerd voor bepaalde functies. Een sociale aanleg zou bijna een voorwaarde moeten zijn voor wijkagentschap als men naar het takenpakket zou kijken. *Respondent 8* en *Respondent 9* menen echter dat, mede vanwege het vermeende capaciteitsprobleem, soms mensen zouden zijn aangenomen om een functie te vullen zonder dat ze over de juiste 'aanleg' beschikten voor die functies. Op die manier kan ook de selectie verklaren waarom de preventieve strategieën soms niet tot hun recht komen in de praktijk.

4.4 Kernbevindingen

Al met al ervaren respondenten dat maatschappelijke onrust toeneemt én dat de samenleving verhardt. Wat betreft de toepassing van de preventieve strategieën lijken intelligence en de dialoog niet helemaal tot hun recht te komen. Communicatie zou in de onrustfase vaak ingezet worden, maar het zou vaak de vraag zijn wie de spreekbuis van de overheid is en of je wel iedereen kunt bereiken. Netwerken zou in toenemende mate preventief toegepast worden om informatie te verkrijgen of om onrust te beïnvloeden. De strategieën zouden in de praktijk tot slot worden belemmerd door meerdere zaken, waaronder bijvoorbeeld belangendivergentie tussen partners, een prioriteitsprobleem en een impliciete politiecultuur, gekenmerkt door een hoge incidentgerichtheid in het dagelijkse werk.

5. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk volgt eerst de conclusie, waarin antwoord is gegeven op de deelvragen en de hoofdvraag (5.1). In de discussie is achtereenvolgens gereflecteerd op de theoretische implicaties van de bevindingen (5.2), de methodologische kwaliteit (5.3) en de aanbevelingen voor toekomstig onderzoek (5.4). Het hoofdstuk eindigt met aanbevelingen aan de Politie Eenheid Limburg om de toepassing van preventieve strategieën tegen maatschappelijke onrust in de praktijk te bevorderen (5.5).

5.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Met de analyse achter de rug is het nu mogelijk om conclusies te trekken en zo de onderzoeksvragen te beantwoorden. Het doel van dit onderzoek was om kennis te genereren over de toepassing van de preventieve strategieën tegen maatschappelijke onrust door de Politie Eenheid Limburg, om zo aanknopingspunten voor een raamwerk te formuleren waarmee de eenheid samen met haar partners negatieve uitingen van maatschappelijke onrust kan verminderen of voorkomen. Eerst zijn de deelvragen beantwoord, om vervolgens een antwoord op de hoofdvraag te formuleren en daarmee aan de doelstelling te voldoen.

1. Hoe is de aard van maatschappelijke onrust veranderd?

Op basis van de literatuur (Eysink Smeets, 2022; Tops et al., 2022) en de ervaringen van de respondenten concluderen we dat maatschappelijke onrust niet alleen is toegenomen, maar dat de samenleving ook zou zijn verhard. In de gefragmenteerde samenleving van vandaag (Boutellier, 2021; Dijkstra & Holtslag, 2010) zou volgens respondenten een 'onderstroom' van mensen bestaan die eerder bereid zouden zijn om hun ongenoegen in de vorm van maatschappelijke onrust te uiten. De coronacrisis lijkt voor alle respondenten een kantelpunt te zijn: onvoorspelbare uitbarstingen van geweld, zoals de avondklokrellen, zouden een voorbeeld zijn van de verharding van de samenleving. Sociale media lijken bij te dragen aan de onvoorspelbaarheid, omdat het ongenoegen buiten het oog van de maatschappij kan groeien en door sociale media zou men grootschalige onrust kunnen organiseren. De verharding van de samenleving en de onvoorspelbaarheid van onrust lijken kenmerkend te zijn voor de aard van de maatschappelijke onrust die we vandaag zien.

2. Welke inzichten over preventieve strategieën tegen maatschappelijke onrust biedt de literatuur over de rol van de politie tijdens maatschappelijke onrust?

Tijdens de analyse van de literatuur zijn enkele preventieve strategieën tegen maatschappelijke onrust naar voren gekomen. Eerst zijn er echter drie fasen van maatschappelijke onrust onderscheiden om de preventieve werking van de strategieën te verduidelijken, waarbij de fasen tevens zijn gekoppeld aan drie categorieën van preventie (Reiner, 2010): primaire preventie tijdens de voorfase, secundaire preventie tijdens de onrustfase en tertiaire preventie

tijdens de post-onrustfase. In de voorfase is het belangrijk om intelligence te vergaren, netwerken met sleutelfiguren uit bepaalde groepen op te bouwen (Van der Wal & Adang, 2022) en de dialoog aan te gaan met burgers die ongenoegen voelen (Adang et al., 2010; Eysink Smeets, 2022; Straver, 2006; Terpstra, 2009). In de onrustfase kunnen communicatie en de dialoog ook ingezet worden om escalatie te voorkomen. Vanwege de veronderstelling dat repressieve politie-inzet juist tot escalatie kan leiden (Adang et al., 2018; Björk, 2005; Van de Klomp et al., 2011) is de-escalerende inzet hier geïnterpreteerd als preventieve strategie.

3. Welke belemmeringen voor de toepassing van de preventieve strategieën in de praktijk komen uit de literatuur naar voren?

Uit een brede blik op de politieliteratuur kwamen twee overkoepelende belemmeringen naar voren: politiecultuur (Reiner, 2010; Terpstra & Schaap, 2011) en samenwerkingsproblematiek (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). De problemen beperken zich niet tot maatschappelijke onrust, maar ze kunnen mogelijk wel verklaren waarom de preventieve strategieën in de praktijk niet altijd tot hun recht komen. Zo kan een slechte taakafstemming tussen partners (Van Steden et al., 2012) ervoor zorgen dat niemand een strategie oppakt in de praktijk en kan een repressieve organisatiecultuur tot een afkeer voor preventie leiden (Paoline et al., 2000).

4. Hoe gaan de politie en haar partners om met de preventieve strategieën in de praktijk van de maatschappelijke onrust?

Op basis van de interviews is het een en ander te concluderen over hoe de politie volgens de respondenten momenteel zou omgaan met de preventieve strategieën. Daarbij werden communicatie en dialoog door de respondenten als distinctieve strategieën ervaren en is tertiaire preventie te beperkt aan bod gekomen om er conclusies over te trekken. Ten eerste zou er op eenheidsniveau behoorlijk ingezet worden op het verkrijgen van intelligence. Het DRIO zou verschillende soorten intelligence verzamelen over dreigende onrust: het zou gaan om systeem informatie, bijvoorbeeld vanuit sociale media, en human intelligence, bijvoorbeeld vanuit sleutelfiguren van bepaalde groepen of vanuit de wijkagent op straat. Enkele respondenten twijfelen echter in hoeverre het in de voorfase lukt om human intelligence te verkrijgen: er zou een registratieprobleem zijn waardoor agenten weinig informatie aanleveren bij het DRIO, alhoewel in de interviews geen eenduidige oorzaak naar voren komt. Daarnaast zou de gemeente in de ogen van de politierespondenten nog beperkt intelligence verstrekken.

Ten tweede zouden netwerken en sociale relaties in toenemende mate preventief worden ingezet door de politie, zowel op strategisch als operationeel niveau. Op strategisch en operationeel niveau zouden bijvoorbeeld bondgenotennetwerken gebouwd worden, bestaande uit sleutelfiguren van bepaalde groepen in de samenleving. Die netwerken zouden wel pas in een aantal basisteams staan, maar de belangstelling zou langzaam toenemen door succescasussen, waaronder de boerenprotesten. Op operationeel niveau zouden wijkagenten eigenlijk sociale relaties moeten bouwen, bijvoorbeeld door te investeren in contact met de bewoners van hun wijk, maar in de praktijk zou de focus vooral op reactief politiewerk liggen,

zoals het rijden van de noodhulp. Daardoor zouden wijkagenten niet toekomen aan het preventieve politiewerk. Ook gemeenten zouden netwerkende mogelijkheden hebben, maar zij zouden deze vooralsnog beperkt inzetten in de context van maatschappelijke onrust.

Ten derde zou communicatie als strategie wel worden ingezet in de onrustfase, bijvoorbeeld door foutieve informatie te ontkrachten, maar de rol van communicatie zou volgens respondenten nog beperkt zijn in de voorfase. In de interviews kwam communicatie tijdens de post-onrustfase niet aan bod. De strategie zou in de praktijk op problemen stuiten, zoals de vraag wie de spreekbuis van de lokale driehoek zou moeten zijn bij maatschappelijke onrust en of men wel iedereen zou bereiken.

Tot slot zou de dialoog in de praktijk twee toepassingen kennen. Allereerst zou de politie in de voorfase het gesprek aangaan met sleutelfiguren van groepen die ongenoegen voelen en dat willen uiten. Daarbij zou bijvoorbeeld overlegd worden hoe een uiting van onrust in goede banen geleid kan worden zonder negatieve gevolgen voor de groep, de politie of de maatschappij. Een al opgebouwd netwerk zou volgens respondenten dan ondersteunend zijn. Daarnaast zou de dialoog vooralsnog beperkt ingezet worden om te de-escaleren in de onrustfase. Het zou soms gaan om het aangaan van de dialoog met individuen op locatie of het inzetten van sociale relaties die wijkagenten hebben opgebouwd om een groep te beïnvloeden en zo te de-escaleren.

5. Hoe is de huidige praktijk van de preventieve strategieën te begrijpen aan de hand van de belemmeringen en welke aanknopingspunten biedt dit voor verbetering?

Op basis van de interviews is te concluderen dat de preventieve strategieën in de praktijk niet altijd tot hun recht komen. De respondenten lijken een viertal overkoepelende belemmeringen te ervaren die dat kunnen verklaren. Ten eerste zou samenwerkingsproblematiek volgens de theorie en de respondenten op diverse manieren belemmerend zijn voor de preventieve strategieën. Belangendivergentie (Van Steden et al., 2012) tussen de politie en de gemeente zou bijvoorbeeld invloed hebben op de bepaling van de politie-inzet. Wantrouwen tussen deze organisaties zou ook belemmerend zijn voor de uitwisseling van intelligence (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Daarnaast zou er een slechte taakafstemming zijn wat betreft de preventieve strategieën. Ervaren afstand (Salet, 2019) lijkt echter niet naar voren te komen als belemmerende factor in de interviews. Een gebrek aan ervaring bij kleinere gemeenten zou een nieuwe belemmering kunnen zijn voor de preventieve strategieën, doordat het de politie in de praktijk verantwoordelijk zou maken voor maatschappelijke onrust.

Ten tweede zouden sommige kenmerken van de politiecultuur (Reiner, 2010; Terpstra & Schaap, 2011) impliciet aanwezig zijn, alhoewel deze kenmerken verschillen per individu, afdeling en hiërarchische laag (Reuss-Ianni, 1982). Er zou bijvoorbeeld een hoge mate van incidentgerichtheid (Landman, 2015) zijn onder de operationele laag, wat zou kunnen passen binnen de repressieve oriëntatie op politiewerk die na de eeuwwisseling prominent werd (Van Reenen, 2006). Een verleden van prestatiegericht sturen bij de politie (Terpstra & Trommel, 2007) zou volgens de respondenten hebben bijgedragen aan die incidentgerichtheid. Daarnaast zouden sommige afdelingen, waaronder de ME, een hoge mate van actiegerichtheid

(Reiner, 2010) kennen. Verder lijken alle respondenten het belang van preventie wel te beseffen en repressieve rolperceptie lijkt dus alleen impliciet naar voren te komen in de zin dat de operatie bij tijdsgebrek zou terugvallen op reactief werk, iets wat past binnen de perceptie van handhaving als de kerntaak van de politie (Meershoek & Hoogenboom, 2013). Van conservatisme lijkt in de interviews geen sprake te zijn, maar er is bij respondenten wel een nostalgie te herkennen over de principes van gebiedsgebonden politiewerk.

Ten derde zou een gebrek aan capaciteit volgens de respondenten een belemmering zijn voor de toepassing van de preventieve strategieën. Dit verdient echter nuance: het zou in de praktijk voornamelijk gaan om een prioriteitsprobleem. De politie lijkt bij een tekort aan capaciteit, dat inherent is aan de publieke sector (Lipsky, 1980), prioriteit te geven aan reactief werk. Dat zou tevens kunnen aansluiten bij de eerder benoemde repressieve oriëntatie van delen van de politieorganisatie (Van Reenen, 2006). Daarnaast zou het gebrek aan capaciteit volgens de respondenten zorgen voor een verhoogde mate van zelfredzaamheid in de eenheid Limburg, wat kan verklaren waarom de preventieve strategieën in de praktijk soms wél tot hun recht komen. Capaciteit hoeft dus geen belemmering te zijn, alhoewel dit wel zo wordt gepercipieerd door de meeste respondenten.

Tot slot zou er bij de scholing en selectie van nieuwe agenten niet genoeg aandacht zijn voor de competenties en vaardigheden die ertoe doen om preventieve strategieën in de praktijk tot hun recht te laten komen. Zo zouden veel nieuwe wijkagenten bijvoorbeeld sociale vaardigheden tekortkomen, die essentieel zijn bij het bouwen van sociale relaties. Het is denkbaar dat de keuzes wat betreft scholing en selectie voortkomen uit een repressieve oriëntatie van wat 'goed' politiewerk vereist. Het tweede gedeelte van deelvraag 5 en van de hoofdvraag is beantwoord in paragraaf 5.5. Met de antwoorden op de deelvragen kunnen we nu het eerste gedeelte van de hoofdvraag beantwoorden.

Hoe gaan de Politie Eenheid Limburg en haar partners in de praktijk om met de preventieve strategieën tegen maatschappelijke onrust en welke aanknopingspunten biedt dit voor het bevorderen van de toepassing van deze strategieën in de toekomst?

Al met al is te concluderen dat de eenheid Limburg volgens respondenten steeds meer bezig zou zijn met het toepassen van preventieve strategieën tegen maatschappelijke onrust. Op eenheidsniveau zou *intelligence* ingezet worden om onrust vroegtijdig te signaleren en *netwerken en sociale relaties* zouden op strategisch en operationeel niveau steeds meer benut worden om informatie te verkrijgen of om groepen te beïnvloeden. *Communicatie* en het aangaan van de *dialogoog* met de burger lijken vooralsnog beperkt preventief ingezet te worden. De vier strategieën zouden in de praktijk echter allemaal niet volwaardig tot hun recht komen, wat verklaard kan worden door een aantal belemmerende factoren: *samenwerkingsproblemen* zoals belangendivergentie en een slechte taakafstemming, *impliciete kenmerken van de politiecultuur* zoals een hoge mate van incidentgerichtheid en een repressieve oriëntatie in bepaalde delen van de organisatie, een *prioriteitsprobleem* als het gaat om het kiezen van repressie boven preventie bij een tekort aan capaciteit én de manier waarop nieuwe agenten *geselecteerd en geschoold* worden.

5.2 Reflectie op de bevindingen

Met de beantwoording van de vraagstelling is het nu mogelijk om de bevindingen te duiden aan de hand van de theorie. Hierna volgt eerst een reflectie op de implicaties van de bevindingen voor de literatuur over maatschappelijke onrust, de literatuur over samenwerking in het veiligheidsdomein én de politieliteratuur. Daarmee vormt het tevens een spiegel voor de paragraaf over de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek (1.5).

Alhoewel respondenten de coronacrisis als een kantelpunt voor maatschappelijke onrust ervaren, wordt in het onderzoek maar in beperkte mate duidelijk hoe coronacrisis de aard van maatschappelijke onrust heeft beïnvloed. De bevindingen sluiten wel aan bij de theoretische noties over de verharding en fragmentatie in de samenleving (Dijstelbloem & Holtslag, 2010; Eysink Smeets, 2022; Tops et al., 2022), maar verdere uitspraken over de invloed van de coronacrisis kunnen op basis van de interviews niet worden gedaan. De bevindingen vormen wel een eerste stap in het begrijpen van die invloed.

Ten tweede draagt het onderzoek met de bevindingen over samenwerkingsproblemen in de omgang met de preventieve strategieën bij aan de bestaande kennis over samenwerking in het veiligheidsdomein (Helsloot et al., 2012; Salet, 2019; Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Van Steden et al., 2012). Daarbij is het interessant dat de noties over belangendivergentie (Van Steden et al., 2012), wantrouwen (Salet, 2019; Terpstra & Kouwenhoven, 2004) en taakafstemming (Thompson & Perry, 2006) terug lijken te komen als belemmeringen in de interviews, maar dat ervaren afstand (Salet, 2019) door respondenten niet als belemmering wordt gezien. Conclusies over samenwerkingsproblemen verdienen wel enige nuance vanwege de politiecentrische aard van het onderzoek.

Ten derde kunnen de bevindingen over kenmerken van de politiecultuur, zoals een hoge mate van incidentgerichtheid en actiegerichtheid, bijdragen aan de literatuur over politiecultuur in de Nederlandse context (Terpstra & Schaap, 2011). Deze kenmerken zouden zich echter vaker voordoen bij de operationele laag: agenten op straat zouden reactief werk prioriteren boven preventief werk. Hoewel nuance geboden is vanwege het lage aantal operationele respondenten, is die bevinding wellicht te duiden vanuit een verschil tussen leidinggevenden en frontlijnagenten in de politieorganisatie (Reuss-Ianni, 1982). Het eerder benoemde probleem van informatieregistratie kan wellicht ook begrepen worden vanuit een tegenstrijdige logica tussen de strategische en operationele laag. Zo lijkt het DRIO op basis van de interviews een logica van systeemkennis (Terpstra et al., 2019) te hanteren, waarbij informatie uit systemen centraal staat, terwijl de operatie een logica van menselijke informatie zou hanteren en dat kan conflicteren (p. 12). Dat is problematisch, omdat juist die menselijke informatie essentieel is bij het voorkomen van (een escalatie van) problemen (p. 15).

Ten vierde tonen succescasussen zoals de boerenprotesten aan dat preventieve strategieën tegen maatschappelijke onrust wel degelijk kunnen werken in de praktijk, terwijl repressie wellicht alleen maar olie op het vuur zou hebben gegooid. De bevindingen kunnen dan ook een les zijn voor de politie in landen als Frankrijk, waar nog steeds een repressieve oriëntatie op openbare ordehandhaving heerst (De Maillard & Skogan, 2020; Mouhanna, 2020). De bevindingen kennen daarom ook internationale relevantie.

Verder zijn er nog een aantal relevante bevindingen die wat meer duiding vereisen. Zo lijken politierespondenten tamelijk kritisch te zijn op de beperkte rol van de gemeente in het voorkomen van maatschappelijke onrust, wat volgens hen zou komen door een gebrek aan wilskracht. In de interviews komen echter verschillende manieren naar voren waarop de gemeente preventieve strategieën inzet, bijvoorbeeld door informatie te vergaren via woningcorporaties. Niet alle politierespondenten lijken dus zicht te hebben op wat gemeenten zoal doen. Het feit dat de politierespondenten de rol van de gemeente als beperkt ervaren kan verklaard worden doordat gemeenten en de politie beperkt samenwerken bij de preventie van maatschappelijke onrust. Zo zouden gemeenten vaak projectmatig werken en daardoor niet meewerken aan langdurige structuren, zoals de bondgenotenmethodiek, die de politie in toenemende mate lijkt te hanteren.

Daarnaast is het interessant dat de preventieve strategieën in de praktijk allemaal in enige mate met elkaar verbonden zijn. Netwerken zouden bijvoorbeeld een bron van intelligence kunnen zijn en de dialoog zou makkelijker zijn indien er al een sociale relatie is. Ook zou er soms samenspel zijn tussen de strategieën in de praktijk. Dat is bijvoorbeeld terug te zien in een casus waarbij de politie een bericht uitzette onder de Turkse gemeenschap in aanloop naar de Turkse Verkiezingen, opgenomen in bijlage 4. In de case is terug te zien hoe 1) eenzijdige communicatie wordt ingezet als strategie via 2) een opgebouwd netwerk aan contacten binnen de gemeenschap om 3) intelligence te verkrijgen over dreigende onrust. Het is onduidelijk hoe de strategieën zich precies tot elkaar verhouden, maar een mogelijke verklaring is dat ze allemaal gebaseerd zijn op GGP-principes (Straver, 2006; Terpstra, 2009).

Tot slot is het gegeven dat (wijk)agenten geen tijd meer hebben voor hun preventieve taken beter te begrijpen vanuit een bredere trend rondom de terugtrekking van de politie uit de samenleving. Zo stelt Terpstra (2021b) dat de politie zich al jaren terugtrekt uit het platteland en dat de afstand met de bevolking daardoor groeit, iets waar de komst van de Nationale Politie ook een rol in heeft gespeeld. Dat lijkt nog eens te worden versterkt door de toenemende mate waarin agenten hun werk 'vanuit de auto' zouden doen (Scholtens & Helsloot, 2019). Ook ontwikkelingen als de digitale wijkagent dragen hieraan bij: de politie wil blijkbaar meer in de "online haarvaten" van de samenleving zitten (Regioburgemeesters, 18 februari 2019), maar verliest daarmee wellicht haar positie in de fysieke samenleving en dat kan ervoor zorgen dat de preventieve strategieën in de praktijk minder tot hun recht komen.

5.3 Reflectie op de methodologie

In paragraaf 3.6 zijn een aantal mogelijke beperkingen voor de methodologische kwaliteit toegelicht. In deze paragraaf is nagegaan in hoeverre deze beperkingen na de analyse nog steeds aanwezig waren.

Bias bij de respondenten van de politie over hun eigen organisatie lijkt in eerste oogopslag niet of nauwelijks terug te komen in de interviews. Respondenten zijn in meerdere opzichten kritisch op de houding van individuele collega's of van andere afdelingen. Deze respondenten lijken dus geen antwoorden te geven die als sociaal wenselijk worden geacht door de politie. Er kan wel een mogelijke bias van de politierespondenten aanwezig zijn in hun

visie op de ‘beperkte’ rol van de gemeente, iets wat in de vorige paragraaf al is aangestipt. Vanwege het politiecentrische karakter van het onderzoek is terughoudendheid geboden als het gaat om de verhoudingen tussen de politie en de gemeente.

Het risico van een beperkte begripsvaliditeit bleek in de interviews wel voor te komen. Zoals verwacht leken respondenten in de interviews bijvoorbeeld communicatie en dialoog als distinctieve strategieën te zien, terwijl deze in het theoretisch kader samen waren gevoegd als ‘communicatieve’ strategieën. Tegelijkertijd lijken de strategieën allemaal onderling samen te hangen, omdat ze allemaal elementen kennen van het community-policing paradigma. Het kan ertoe leiden dat deze theoretische concepten niet altijd van elkaar te onderscheiden zijn als distinctieve strategieën, wat een negatieve invloed heeft op de begripsvaliditeit. Dit onderzoek is echter pas een eerste stap in het begrijpen van de verhoudingen tussen deze strategieën.

Tijdens de analyse kwam tot slot naar voren dat Limburg als regio in de ogen van de respondenten toch anders lijkt te zijn dan andere regio’s in het land, wat een negatieve invloed kan hebben op de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. Limburg heeft in de ogen van respondenten ‘unieke’ kenmerken, zoals de ons-kent-ons cultuur die de samenwerking tussen politie en kleine gemeenten bijvoorbeeld kan vergemakkelijken. De stedelijkheid van een regio zou daarin een factor kunnen spelen. Echter, in hoeverre deze kenmerken daadwerkelijk uniek zijn kan pas geconcludeerd worden als men vergelijkend onderzoek doet naar deze andere regionale eenheden, wat ons bij de volgende paragraaf brengt.

5.4 Toekomstig onderzoek

Met de reflectie op de theorie en de methodologie volgen een aantal aanbevelingen voor toekomstig onderzoek. Ten eerste is het relevant om hetzelfde onderzoek te doen in andere regionale politie-eenheden, omdat de lokale en culturele context in andere regio’s wellicht tot andere onderzoeksresultaten kan leiden. De ‘collectivistische’ cultuur van Limburg kan verschillen van de ‘individualistische’ cultuur van de wat meer stedelijke provincies, waardoor de preventieve strategieën er daar wellicht anders uit zouden zien. Ook kan dergelijk vergelijkend onderzoek leiden tot een beter begrip van de succesfactoren van de preventieve strategieën. Dat heeft op zijn beurt weer praktische implicaties: wanneer een succesfactor in de ene regio aanwezig is en in de andere ontbreekt, kan deze in een andere eenheid overgenomen worden. Vergelijkend onderzoek kan echter ook op internationaal niveau plaatsvinden: zo zouden de preventieve strategieën er in de praktijk anders uit zien in een land waar de politie nóg repressiever is, bijvoorbeeld in Frankrijk.

Ten tweede is het theoretisch interessant om verdiepend onderzoek te doen naar de invloed van de coronacrisis op de aard van maatschappelijke onrust. Vanwege de verkennende aard van het onderzoek en de focus op preventieve strategieën is er maar kort stilgestaan bij de mogelijke invloed van de coronacrisis. In de analyse werd wel duidelijk dat de coronacrisis, met extreme casussen als de avondklokrellen (Moors et al., 2022) voor veel respondenten als een keerpunt wordt gezien. De coronacrisis zou de bestuurlijke aandacht voor maatschappelijke onrust hebben verhoogd en een aanjager zijn geweest voor meer inzet op de preventieve strategieën. Het is daarom zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant te

onderzoeken welke rol de coronacrisis precies heeft gespeeld in het veranderen van de maatschappelijke onrust en welke factoren daarbij van invloed zijn geweest. De avondklokrellen kunnen daarnaast ook een interessante case zijn bij dergelijk onderzoek.

Ten derde is het methodologisch aan te bevelen om bij toekomstig onderzoek naar samenwerking tussen de politie en haar partners meer respondenten van de partnerorganisaties mee te nemen in de respondentenselectie. Door de verhouding tussen het aantal interne en externe respondenten in balans te brengen kan men met meer zekerheid uitspraken doen over de problemen in die samenwerking. Het politiecentrisch perspectief voldoet voor dit verkennende onderzoek, maar om de samenwerkingsproblematiek nog beter te begrijpen is die balans noodzakelijk bij toekomstig onderzoek.

Tot slot is het wetenschappelijk relevant om de verhoudingen tussen de verschillende preventieve strategieën in kaart te brengen en zo een volledig conceptueel model te creëren. Zoals eerder toegelicht staan de individuele preventieve strategieën in zekere zin in verhouding tot elkaar. Zo zouden sommige strategieën eenzijdig of wederzijds afhankelijk kunnen zijn, maar men dient onderzoek te doen naar deze relaties om dergelijke verbanden met meer zekerheid vast te stellen. Het is daarbij bijvoorbeeld een goed idee om de feitelijke toepassing van de preventieve strategieën in de praktijk te observeren, in tegenstelling tot het achterhalen van de percepties van respondenten op die toepassing. Toekomstig onderzoek naar de preventieve strategieën zal een hogere methodologische kwaliteit kennen indien er een duidelijker conceptueel onderscheid is tussen deze strategieën.

5.5 Lessen leren

Niet alles kan veranderen. De politie zal in zekere mate bijvoorbeeld altijd een focus op incidenten behouden, omdat het bieden van noodhulp nou eenmaal tot de kerntaak van de politie behoort. Er is met het oog op de preventieve strategieën echter ook een heleboel wél mogelijk. Hoewel tertiaire preventie beperkt voorkwam in de interviews, staat het leren van de huidige praktijk van de preventieve strategieën hier juist centraal. Het trekken van lessen uit de inzichten van de respondenten over de huidige praktijk kan de toepassing van de preventieve strategieën in de toekomst bevorderen en zo helpen bij het beperken van de negatieve gevolgen van toekomstige maatschappelijke onrust.

Terug naar de kern van GGP in een veranderende samenleving

De eerste aanbeveling richt zich op een terugkeer naar de basisprincipes van gebiedsgebonden politiewerk. Het community policing is in Nederland in de late jaren '70 opgekomen als het antwoord op soortgelijke problematiek waar we vandaag de dag mee kampen: een groeiende afstand met de burger en een consequente toename in maatschappelijke onrust. De politie moest weer de verbinding met de samenleving aangaan om die afstand te dichten. Inmiddels lijkt nostalgie het enige te zijn wat in de praktijk overgebleven is van dat gedachtegoed. De reactieve en incidentgerichte politie trad op de voorgrond, terwijl de preventieve taken en functies van het gebiedsgebonden politiewerk op de achtergrond lijken te zijn verdwenen. De toename van de maatschappelijke onrust en de verharding van de samenleving in de afgelopen

jaren maakt echter duidelijk hoe essentieel de fundamenten van gebiedsgebonden politiewerk zijn in de omgang met die maatschappelijke onrust en hoeveel we ervan kunnen leren. Hoewel de respondenten van de eenheid Limburg lijken te beseffen dat preventie van belang is én dat de preventieve strategieën tegen maatschappelijke onrust kunnen werken, is alleen besef niet genoeg. Een preventieve omgang met maatschappelijke onrust vraagt ook om het prioriteren van de fundamenten van gebiedsgebonden politiewerk, ook als incidentgerichtheid daar een beetje voor moet afnemen.

Terug naar de kern dus, maar hoe doe je dat? Het zoeken van toenadering tot de burger is een eerste stap om de gegroeide afstand te doen dichteren. In een context van een gefragmenteerde en verharde samenleving lijkt maatschappelijke onrust te bloeien (Eysink Smeets, 2022) en het dichteren van de afstand tussen de burger en de overheid/politie door middel van verbinding lijkt dan ook een logische stap als men onrust wil verminderen of voorkomen. Verbinding klinkt wellicht vaag, maar het is de enige passende oplossing voor deze afstand en kent wel degelijk concrete uitwerkingen. Zo is nabijheid een voorwaarde voor het goed functioneren van preventieve strategieën zoals de intelligence of sociaal contact (Terpstra, 2009). De agent op straat zou weer het gesprek moeten aangaan met de burger en de tijd moeten nemen om sociale contacten te leggen. Hoewel je in een gefragmenteerde samenleving ook te maken hebt met burgers die in een eerste oogopslag onbereikbaar zijn, is het volgens respondenten zelfs dan nuttig om het gesprek aan te gaan door te luisteren en in hun 'taal' met ze te spreken. Onrust zou namelijk vaak voortkomen uit het feit dat men zich ongehoord voelt (Adang et al., 2010). Digitalisering mag dan wel het speelveld van ongenoegen en onrust veranderen, maar het biedt ook kansen. Denk bijvoorbeeld aan de digitale wijkagent. Digitalisering mag er echter niet toe leiden dat we het belang van een fysiek aanwezige (wijk)agent uit het oog verliezen. Wijkagenten zouden zichtbaar moeten zijn in hun wijk en tijd moeten hebben voor wijkwerk. Dat vraagt niet alleen om een verbindende houding van deze individuen, maar wellicht ook om een algehele verandering van de identiteit van de politie: een politie die (weer) in de haarvaten van de samenleving zit.

Investeren in professionalisme

Het professionalisme van de agent lijkt op verschillende manieren onder druk te staan. Met de term 'professionalisme' is hier bedoeld op de vakbekwaamheid en de discretionaire ruimte van de professional (Lipsky, 1980). Een beperking van de *discretionaire ruimte* kan op allerlei manieren problematisch zijn voor de aanpak van maatschappelijke onrust. Zo zou een wijkagent volgens respondenten geen ruimte hebben voor preventief werk door een 'top-down' druk op reactief en incidentgericht werk. Het bieden van die discretionaire ruimte aan de politiemedewerker lijkt dus essentieel te zijn om de preventieve strategieën in de praktijk tot hun recht te laten komen. *Vertrouwen* op de professionaliteit van de agent is daarbij het kernwoord: geef de wijkagent de ruimte om te doen waarvoor hij of zij volgens het LFPN bestaat en vertrouw erop dat de wijkagent als professional goed gebruik zal maken van zijn discretionaire ruimte.

Vertrouwen in de professional heeft echter geen nut wanneer er onvoldoende aandacht is voor de *vakbekwaamheid* van de agent, bijvoorbeeld omdat er te beperkt wordt geïnvesteerd in bepaalde vaardigheden. In de interviews lijken meerdere respondenten te twijfelen of alle nieuwe agenten op straat beschikken over de juiste vaardigheden en het juiste bewustzijn om goed bij te kunnen dragen aan het functioneren van de preventieve strategieën, zoals het bouwen van netwerken of het signaleren van waardevolle informatie. Omgevingsbewustzijn, een maatschappelijke oriëntatie, culturele sensitiviteit en sociale vaardigheden zijn volgens de respondenten essentieel en het is belangrijk om hier zowel tijdens de opleiding als tijdens het selecteren van kandidaten aandacht aan te besteden. Een maatschappelijke oriëntatie zou bijvoorbeeld verhoogd kunnen worden door studenten tijdens de politieopleiding actualiteiten voor te schotelen en ze te laten bespreken welk effect dit op hun werk als agent zou kunnen hebben. Een agent die incidenten kan duiden vanuit maatschappelijke ontwikkelingen kan informatie aanleveren over dreigende onrust en daarmee bijdragen aan de intelligence. Een agent die geselecteerd is op zijn sociale vaardigheden kan gemakkelijk het gesprek aangaan met een sleutelfiguur van een bepaalde groep en zo een vertrouwensband opbouwen. Met de juiste vaardigheden en competenties wordt overigens ook de zelfredzaamheid van de agent vergroot, wat überhaupt een vereiste van politiewerk is (Muirr, 1977) en waardoor repressief optreden volgens de respondenten vaak niet eens nodig zou zijn. Dat is des te relevanter in een eenheid als Limburg waar geen capaciteit zou zijn om grootschalig repressief in te zetten. Voor de preventieve omgang met maatschappelijke onrust is het dus essentieel om te investeren in het professionalisme van de agent.

Faciliteren en indien mogelijk onzichtbaar zijn

Een derde aanbeveling heeft betrekking op de houding van het bevoegd gezag en de politie tegenover uitingen van onrust. Op dit moment zou het bevoegd gezag volgens de respondenten van dit onderzoek nog te vaak kiezen voor politie-inzet tijdens onschadelijke uitingen van onrust. Volgens de respondenten dient het bevoegd gezag zich er bewust van te zijn dat het niet de taak van dit orgaan is om demonstraties te stoppen of tegen te houden. Demonstreren is een grondrecht en respondenten benadrukken dat men als overheid neutraal dient te zijn tegenover demonstraties. Een burger wil gehoord en begrepen worden. Begrijpen is daarbij niet hetzelfde als begrip hebben. Je hoeft het niet met iemand eens te zijn om een podium te bieden, maar luisteren naar een groep en ze de mogelijkheid geven hun stem te uiten is essentieel om onrust en haar negatieve aspecten te voorkomen. Het bevoegd gezag dient onschadelijke uitingen van onrust in die gedachtegang dan ook te faciliteren. De politie zal natuurlijk altijd moeten ingrijpen indien de veiligheid van andere burgers of fysieke objecten niet kan worden gegarandeerd, maar momenteel zou de politie volgens de respondenten vaak op voorhand in grote getalen worden ingezet. Het bevoegd gezag dient zich er bewust van te zijn dat deze politieaanwezigheid geweld juist uit de tent kan lokken, zo stellen respondenten. Ook is de inzet van de politie vaak juist de publiciteit die bepaalde groepen willen, zoals bij de A12-protesten. Daarom moet de politie *onzichtbaar* zijn als het kan, of in ieder geval laagdrempelig ingezet worden. Zo kunnen ME-agenten bijvoorbeeld zonder uitrusting in kleine

getalen onder de menigte ingezet worden om het gesprek aan te gaan met individuele betogers. Een onzichtbare en laagdrempelige politie kan de-escaleren en escalatie voorkomen door middel van de preventieve strategieën, maar een ME-peloton in uitrusting met orders om een plein leeg te vegen kan onrust alleen maar doen escaleren. Het bevoegd gezag dient dus terughoudend te zijn met politie-inzet en de politie dient altijd voor een preventieve omgang met maatschappelijke onrust te adviseren indien mogelijk.

Responsabilisering en schotten doorbreken

Zowel respondenten van de politie als van de gemeenten benadrukken dat het verminderen of voorkomen van maatschappelijke onrust een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. De preventieve strategieën zouden in de praktijk nog beter tot hun recht komen wanneer er intensiever samengewerkt wordt. In de praktijk zouden verantwoordelijkheden echter niet gelijk verdeeld zijn. De afgelopen decennia zijn veel overheidstaken bij de politie terecht gekomen en de politie lijkt bijna solistisch te opereren op een aantal domeinen. Dat heeft volgens Van Reenen te maken met een systematische overvraging van de politie (Meershoek & Hoogenboom, 2013), doordat de politie overal bij betrokken is geraakt.

Dat geldt ook voor maatschappelijke onrust. De gemeente zou de politie volgens de respondenten vaak als eerste naar voren schuiven bij enige dreiging van onrust. Die ontwikkeling is door de politie beantwoord met een toenemende belangstelling voor responsabilisering. Dat is geen nieuw begrip. Al tijdens de opkomst van de GGP en na de eeuwwisseling werd benadrukt dat niet alleen de politie solistisch verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid, maar ook lokale overheden en andere partners (Beunders et al., 2010; Heijink et al., 1977; Straver, 2006). Andere partijen dienen op het gebied van maatschappelijke onrust meer verantwoordelijkheid te nemen en de politie dient meer verantwoordelijkheid los te durven laten. Denk bijvoorbeeld aan de protesten op de A12: door simpelweg afspraken te maken met Rijkswaterstaat over afsluitingen kan de politie een grootschalig repressief optreden vermijden.

Samenwerking is dus het kernwoord, maar dat is alleen mogelijk indien de 'schotten' tussen de politie en de gemeente, die de respondenten percipiëren, worden doorbroken. Men zou in de praktijk volgens de respondenten veelal langs elkaar werken en een preventieve omgang met maatschappelijke onrust niet genoeg afstemmen, terwijl samenwerking juist een noodzaak is bij de preventieve strategieën. Gezamenlijke structuren kunnen de preventieve strategieën in de praktijk beter tot hun recht laten komen dan solistische structuren. Daarbij dienen de organisaties elkaar ook te vertrouwen, bijvoorbeeld met betrekking tot de uitwisseling van informatie. Innovatie kan daarbij ook een rol spelen: zo kan men intelligence in tijden van dreigende onrust gezamenlijk waarborgen in een 'eyeroom', waarin zowel een basisteam als de bijbehorende gemeenten zitten. Door de schotten tussen de organisaties te doorbreken kan er intensiever worden samengewerkt, wat de preventieve omgang met maatschappelijke onrust ten goede zal komen.

Sturen op maatschappelijke impact

Een laatste aanbeveling heeft betrekking op de manier van sturen. Uit de data komt veelvuldig naar voren dat men ontevreden is met de hoge mate waarop de operatie incidentgericht wordt gestuurd. Deze manier van sturen zou volgens respondenten voortkomen uit een verleden van prestatiegerichtheid bij de politie, waarbij cijfers centraal stonden. Deze incidentgerichtheid zou daardoor nadelig zijn voor de preventieve strategieën, omdat deze strategieën geen aantoonbare cijfers opleveren, terwijl afgehandelde incidenten wel cijfers opleveren. Incidentgerichtheid gaat echter voorbij aan de essentie van preventie: indien je incidenten en onrust kan voorkomen, is een dergelijke hoge mate van incidentgerichtheid misschien niet eens meer nodig. Daarentegen dient de organisatie met betrekking tot maatschappelijke onrust juist te sturen op maatschappelijke effecten, zoals een afname van de negatieve aspecten van maatschappelijke onrust door een investering in de preventieve strategieën. Preventie mag dan wel geen aantoonbare cijfers voortbrengen, maar het kan de samenleving veiliger maken en daar bestaat de politie ten slotte voor.

5.6 Tot slot

Samen bouwen aan een veilige en vredige samenleving gaat verder dan het blussen van vlammen: het begint bij het voorkomen van vonken. Met een proactieve investering in de preventieve omgang met maatschappelijke onrust kunnen we deze onrust voorblijven. Daarmee legt de politie samen met haar partners een fundament van preventie dat sterker zal zijn dan repressieve of reactieve inzet. Dat kan onrust namelijk juist doen escaleren en de afstand met de burger vergroten, terwijl de preventieve strategieën onrust kunnen voorkomen en tot meer verbinding met de burger kunnen leiden. Verbinding is tenslotte het antwoord op de huidige verharding en fragmentatie van onze samenleving. Met de juiste preventieve attitude kunnen we de onrust van morgen dan ook met zelfvertrouwen confronteren. Ik sluit mijn onderzoek af met een passend citaat van Marcus Aurelius uit zijn *Meditaties*:

“Never let the future disturb you. You will meet it with the same weapons of reason and mind that today guard you against the present.”

Literatuurlijst

- Adang, O. M. J. (2006). Public order management: theory, practice and education. In J. Fehérváry, G. Hanak, V. Hofinger & G. Stummvoll (Eds.), *Theory and practice of police research in Europe* (pp. . Vienna: Bramshill.
- Adang, O. M. J. (2011). Initiation and escalation of collective violence: An observational study. In T. D. Madensen & J. Knutsson (Eds.), *Preventing crowd violence* (pp. 47-68), Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Adang, O. M. J., & Van Ham, T. (2015). Contextual and individual factors determining escalation of collective violence: case study of the project X riot in Haren, the Netherlands. *British Journal of Criminology*, 2015(55), 1226-1244.
- Baker, S. (2014). From casualty to emergence: re-evaluating social media's role in the 2011 English riots. *Georgetown Journal of International Affairs*, 15(1), 6-14.
- Bekkum, D. van (11 februari 2022). *Politie voert actie tegen enorme werkdruk: 'je weet nooit hoe laat je dag erop zit'*. De Volkskrant. Geraadpleegd op 15 maart 2022, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/politie-voert-actie-tegen-enorme-werkdruk-je-weet-nooit-hoe-laat-je-dag-erop-zit~bb072ad2/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Berg, E. van den, & Maas, I. (2013). Interorganisationele samenwerking in de publieke sector: een casestudie naar een netwerk van organisaties rond criminele jongeren. *Mens & Maatschappij*, 88(2), 206-232.
- Bergen, N., & Labonté, R. (2019). "Everything is perfect, and we have no problems": Detecting and limiting social desirability bias in qualitative research. *Qualitative Health Research*, 30(5), 783-792.
- Beunders, H., Abraham, M., Dijk, B. van, Hoek, A. van (2010). *Politie en publiek: een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw*. Amsterdam: DSP.
- Björk, M. (2005). Between frustration and aggression: legal framing and the policing of public disorder in Sweden and Denmark. *Policing & Society*, 15(3), 305-326.
- Bleijenbergh, I. (2016). *Kwalitatief onderzoek in organisaties* (2e druk). Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Bloomfield, D. (2003). Reconciliation: An introduction. In D. Bloomfield, T. Barnes & L. Huyse (Eds.), *Reconciliation after violent conflict: a handbook* (pp. 10-17). Stockholm: IDEA.
- Boulianne, S. (2015). Social media use and participation: a meta-analysis of current research. *Information, Communication & Society*, 18(5), 524-538.
- Boutellier, H. (2020). *Politie! Over de kernfunctie van de politieorganisatie in de 21^{ste} eeuw*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Boutellier, H. (2021). *Het nieuwe Westen: de identitaire strijd om sociale verbeelding*. Amsterdam: Uitgeverij Van Genneep.
- Bouten, J. (4 juli 2022). *Boerenprotest in Limburg minder heftig dan elders: hoe komt dat?* De Limburger. Geraadpleegd op 3 mei 2023, van https://www.limburger.nl/cnt/dmf20220704_95737944
- Brakema, M. (22 december 2021). *Grote zorgen over toenemend geweld tegen politie: actieplan in de maak*. Omroep West. Geraadpleegd op 8 augustus 2023, van <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4499021/grote-zorgen-over-toenemend-geweld-tegen-politie-actieplan-in-de-maak>
- Brannen, S. J., Haig, C. S., & Schmidt, K. (2020). *The age of mass protests: understanding an escalating global trend*. Washington: Center for Strategic and International Studies.
- Brantingham, P. J., & Faust, F. L. (1976). A conceptual model of crime prevention. *Crime & Delinquency*, 22(3), 284-296.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4th edition). Oxford: Oxford University Press.

- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2019). Internet; toegang, gebruik en faciliteiten; 2012-2019 (gewijzigd op 8 oktober 2019). [Data set].
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83429NED/table?dl=13A7B>
- Cobbina, J. E., Kerrison, E., & Bender, K. (2020). The Baltimore moment: race, place and public disorder. *Journal of Crime and Justice*, 43(2), 161-173.
- Cockcroft, T. (2020). *Police occupational culture: research and practice*. Bristol: Policy Press.
- Cools, H. (2017). De Beeldenstorm. In H. Leeuwenberg, H. Slechte & T. van Staaldune (Red.), *De Reformatie, breuk in de Europese geschiedenis en cultuur* (pp. 159-170). Zutphen: Walburg Pers.
- Coombs, W. T. (2022). *Ongoing crisis communication: planning, managing and responding* (6th edition). London: Sage.
- Crank, J. P. (1998). *Understanding police culture*. Cincinnati, Anderson & Co.
- Dijstelbloem, H., & Holtslag, J. W. (2010). De veranderende architectuur van het bestuur. In H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J. W. Holtslag & S. Schouten (Red.), *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen* (pp. 15-54). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dunk, H. W. von der (1986). Tussen welvaart en onrust: Nederland van 1955 tot 1973. *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden*, 101(1), 2-20.
- DVHN. (14 oktober 2019). *Boze boeren bestormen provinciehuus Groningen*. Dagblad van het Noorden. Geraadpleegd op 14 maart 2022, van <https://dvhn.nl/binnenland/Boze-boeren-bestormen-provinciehuus-Groningen-24921710.html>
- Ericson, R. V., & Haggerty, K. D. (1997). *Policing the risk society*. Toronto: University of Toronto Press.
- Eysink Smeets, M. (2022). *Onrust begrijpen begint bij anders kijken*. Utrecht: CCV.
- Ferwerda, H., & Adang, O. M. J. (2005). Hooligans in beeld: van veel blauw naar slim blauw. *Tijdschrift voor de Politie*, 66(12), 18-20.
- Field, A. (2018). *Discovering statistics using IBM SPSS statistics* (5th edition). London: Sage.
- Fielding, N. (1995). *Community policing*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldsmith, A., & McLaughlin, E. (2022). Policing's new vulnerability re-envisioning local accountability in an era of global outrage. *The British Journal of Criminology*, 62(3), 716-733.
- Goossen, H. (15 oktober 2019). *Geen Groningse toestanden op gouvernement in Maastricht*. De Limburger. Geraadpleegd op 9 mei 2023, van https://www.limburger.nl/cnt/dmf20191015_00127803
- Grotelaar, M. (z.j.). *Bondgenoten: een methodiek ter preventie van maatschappelijke onrust en radicalisering*. Utrecht: Politie Midden-Nederland.
- Hanf, K. & F. Scharpf (1978). *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control*. Thousand Oaks: Sage.
- Heijink, K., Andersson, H., Berkhout, J. Th. A. M., Nordholt, E. E., Peters, P. C., Straver, M. A., & Wiarda, J. (1977). *Politie in verandering: een voorlopig theoretisch model*. Den Haag: Projectgroep Organisatie Structuren.
- Helsloot, I., Groenendaal, J., & Warners, E. C. (2012). *Politie in de netwerksamenleving*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Hollander, B. A. (2018). Partisanship, individual differences, and news media exposure as predictors of conspiracy beliefs. *Journal & Mass Communication Quarterly*, 95(3), 691-713.
- Investico. (21 maart 2023). Politie keek heimelijk mee in chatgroepen van Extinction Rebellion. Investico Onderzoeksjournalisten. Geraadpleegd op 12 augustus 2023, van <https://www.platform-investico.nl/artikel/politie-keek-heimelijk-mee-in-chatgroepen-van-extinction-rebellion/>
- Jost, J. T., Barberá, P., Bonneau, R., Langer, M., Metzger, M., Nagler, J., Sterling, J., & Tucker, J. A. (2018). How social media facilitates political protest: information, motivation and social networks. *Political Psychology*, 39(1), 85-118.
- Kain, R. (20 november 2021). *De Rotterdamse relschoppers vonden elkaar via Telegram*. Trouw. Geraadpleegd op 27 april 2023, van <https://www.trouw.nl/binnenland/de-rotterdamse->

[relshoppers-vonden-elkaar-via-telegram~b2d9a2c0/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.parool.nl/nederland/nederland-crisisland-waarom-de-crisisaanpak-niet-meer-werkt~b1f9bc2c/)

- Keultjes, H., & Den Hartog, T. (8 augustus 2022). *Nederland crisisland: waarom de crisisaanpak niet meer werkt*. Het Parool. Geraadpleegd op 14 maart 2022, van <https://www.parool.nl/nederland/nederland-crisisland-waarom-de-crisisaanpak-niet-meer-werkt~b1f9bc2c/>
- Klijn, E., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in governance networks: its impacts on outcomes. *Administration & Society*, 42(2), 193-221.
- Klomp, M. van de, Adang, O., & Brink, G. van den (2011). Riot management and community relations: policing public disturbances in a Dutch neighbourhood. *Policing and Society*, 21(3), 304-326.
- Knaap, P. van der, Pattyn, V., & Hanemaayer, D. (2020). *Beleidsvaluatie in theorie en praktijk*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Kop, N., Euwema, M. C., & Paauw, P. de (2008). *Oogklep of open vizier? Voorbereiding van agenten in opleiding op het multiculturele vakmanschap*.
- Landman, W. (2015). *Blauwe patronen: betekenisgeving in politiewerk*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lurigio, A. J., & Skogan, W. G. (1994). Winning the hearts and minds of police officers: an assessment of staff perceptions of community policing in Chicago. *Crime & Delinquency*, 40(3), 315-330.
- Maillard, J. de, & Skogan, W. (2020). Policing in France. In J. de Maillard & W. Skogan, *Policing in France* (pp. 1-18). London: Routledge.
- Meershoek, G., & Hoogenboom, B. (2013). *De draagbare Van Reenen*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Moore, M. H. (1995). Public health and criminal justice approaches to prevention. *Crime and Justice*, 19(1), 237-262.
- Moors, H., Klarenbeek, L., Berger, E., Dückers, M., van Duin, M., Kist, G., Luesink, M., Schrijvenaars, T., & van der Wijngaart, M. (2022). *'Avondklokrellen': lokale dynamiek in een mondiale crisis*. Den Haag: Emma.
- Moran, M., & Waddington, D. *Riots: an international comparison*. London: Palgrave Macmillan.
- Mouhanna, C. (2020). Police centralization and its pathologies. In J. de Maillard & W. Skogan, *Policing in France* (pp. 71-85). London: Routledge.
- Myers, M. D., & Newman, M. (2007). The qualitative interview in IS research: examining the craft. *Information and Organization*, 17(2007), 2-26.
- Myers, M. D. (2020). *Qualitative research in business & management* (3rd edition). London: Sage.
- Nationale Politie. (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- NCTV (2023). *Maatschappelijke onrust*. Geraadpleegd op 29 maart 2023, van <https://www.nctv.nl/onderwerpen/maatschappelijke-onrust>
- Newburn, T. (2015). The 2011 England riots in recent historical perspective. *British Journal of Criminology*, 2015(55), 39-64.
- Newburn, T. (2016). Reflections on why riots don't happen. *Theoretical Criminology*, 20(2), 125-144.
- Owens, P. B. (2022). Precipitating events and flashpoints. In D. A. Snow, D. Porta, B. Klandermans & D. McAdam (Eds.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of social and political movements*. Malden, Blackwell Publishing.
- Paanakker, H. L. (2020). *Value divergence: how professionals, managers and policy makers perceive public values and street-level craftsmanship in the prison sector*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Paoline, E. A., Myers, S. M., & Worden, R. E. (2000). Police culture, individualism and community policing: evidence from two police departments. *Justice Quarterly*, 17(3), 575-605.
- Politie Eenheid Amsterdam. (2022). *Trendbeeld 2022: politiewerk in onrustige tijden*. Amsterdam: Nationale Politie, eenheid Amsterdam.

- Politie Eenheid Amsterdam. (2023). *Een kwestie van balans: het trendbeeld van de Eenheid Amsterdam*. Amsterdam: Nationale Politie, eenheid Amsterdam.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2009). *Continuity and change in public policy and management*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pols, G. (27 februari 2021). *Van klimaatmars tot coronaprotest: Nederlanders gaan steeds vaker de straat op*. Trouw. Geraadpleegd op 14 maart 2022, van <https://www.trouw.nl/binnenland/van-klimaatmars-tot-coronaprotest-nederlanders-gaan-steeds-vaker-de-straat-op~b397c93b/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Pondy, L. R. (1967). Organizational conflict: concepts and models. *Administrative Science Quarterly*, 12(2), 296-320.
- Postmes, T., Bezouw, M. van, & Kutlaca, M. (2014). *Van collectief ongenoegen tot ordeverstoringen*. Den Haag: WODC.
- Quinn, P. (2018). Crisis communication in public health emergencies: the limits of 'legal control' and the risks for harmful outcomes in a digital age. *Life sciences, Society and Policy*, (14)4, 1-40.
- Råholm, M. (2010). Abductive reasoning and the formation of scientific knowledge within nursing research. *Nursing Philosophy*, 11(4), 260-270.
- Reenen, P. van, & Verton, P. C. (1974). Over de legitimiteit van het hedendaagse politie-optreden. *Mens en Maatschappij*, 49(1), 72-87.
- Reenen, P. van (2006). Politieke legitimiteit, paradigma's en problemen. In K. van der Vijver & F. Vlek (Red.), *De legitimiteit van de politie onder druk?* (pp. 133-185). Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Regioburgemeesters. (18 februari 2019). *Digitaal wijkagent: 'Meer in de online haarvaten van de samenleving'*. Geraadpleegd op 7 augustus 2023, van <https://www.regioburgemeesters.nl/actueel/?id=678#:~:text=Internet%20speelt%20een%20steeds%20grotere,de%20online%20haarvaten%20van%20samenleving>
- Regionale Driehoek Eenheid Limburg. (14 april 2023). *Politiesterkte eenheid Limburg* [Brief aan vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid]. <https://roermond.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/1d30efc1-4426-4584-b237-f99e735d356e>
- Reicher, S., Stott, C., Drury, J., Adang, O., Cronin, P., & Livingstone, A. (2007). Knowledge-based public order policing: principles and practice. *Policing*, 1(4), 403-415.
- Reicher, S., & Stott, C. (2020). On order and disorder during the COVID-19 pandemic. *British Journal of Social Psychology*, 2020(59), 694-702.
- Reiner, R. (2010). *The politics of the police* (4th edition). Oxford: Oxford University Press.
- Renn, O., Jovanovic, A., & Schröter, R. (2011). *Social unrest*. Stuttgart: OECD.
- Reuss-Ianni, E. (1982). *Two cultures of policing: street cops and management cops*. London: Routledge.
- RMO. (2013). *Het onbehagen voorbij: een wenkend perspectief op onvrede en onmacht*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rosenthal, C. F. (1969). *Phases of civil disturbances: characteristics and problems*. Washington DC: The American University Center for Research in Social Systems.
- Rubin, H. J., & Rubin, I. S., (2005). *Qualitative interviewing: the art of hearing data* (2nd edition). London: Sage.
- Salet, R. (2019). Verborgene strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(1), 3-18.
- Scarman, L. G. (1982). *The Scarman report. The Brixton disorders 10-12 April 1981*. Harmondsworth: Penguin.
- Schaap, D. (2018). *The police, the public and the pursuit of trust*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Schaap, D. (2019). Het gras is blauwer bij de burens: Internationale diffusie van politieke vertrouwensstrategieën in Nederland, Engeland & Wales en Denemarken. *Cahiers Politiestudies*, 53(4), 145-164.

- Scholtens, A., & Helsloot, I. (2019). *Naar een efficiëntere noodhulp?* Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Schuyt, C. J. M., & Taverne, E. (2000). *1950: Welvaart in zwart-wit*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Steden, R. van (2011) Integraal lokaal veiligheidsbeleid: tussen retoriek en realiteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), 3-9.
- Steden, R. van, Groot, I. de, & Boutellier, J. C. J. (2012). Veel dynamiek, weinig slagvaardigheid: een studie naar de praktijk van lokale veiligheidsnetwerken. *Bestuurskunde*, 21(2), 60-70.
- Straver, M. A. (2006). Onveiligheid en de legitimiteit van de politie. In K. van der Vijver & F. Vlek (Red.), *De legitimiteit van de politie onder druk?* (pp. 187-225). Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Swanborn, P. G. (2013). *Case studies: wat, wanneer en hoe?* Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Terpstra, J., & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Terpstra, J., & Trommel, W. (2007). Politie, prestaties en presentaties: over bedrijfsmatigheid en imagowerk. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 6(1), 7-20.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijkse werk*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Terpstra, J. (2009). Community policing in practice: ambitions and realizations. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 4(1), 64-72.
- Terpstra, J. (2010). *De maatschappelijke opdracht van de politie: over identiteit en kernelementen van politiewerk*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Terpstra, J. (2011). Two theories on the police: The relevance of Max Weber and Emile Durkheim to the study of the police. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 39(1), 1-11.
- Terpstra, J., & Schaap, D. (2011). Politiecultuur: een empirische verkenning in de Nederlandse context. *PROCES*, 2011(4), 183-196.
- Terpstra, J., Duijneveldt, I. van, Eikenaar, T., Havinga, T., & Stokkom, B. van (2016). *Basisteam in de Nationale Politie*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Terpstra, J., Fyfe, N. R., & Salet, R. (2019). The abstract police: a conceptual exploration of unintended changes of police organisations. *The Police Journal*, 20(10), 1-21.
- Terpstra, J., Maillard, J. de, Salet, R., & Roché, S. (2021a). Policing the corona crisis: a comparison between France and the Netherlands. *Police Science & Management*, 23(2), 168-181.
- Terpstra, J., Havinga, T., & Salet, R. (2021b). Hoe de politie verdween uit onze dorpen (en wat daarvan over is). *Cahier Politiestudies*, 2021(4), 19-41.
- Thompson, C. (1999). If you could just provide me with a sample: examining sampling in qualitative and quantitative research papers. *Evidence-Based Nursing*, 2(3), 68-70.
- Thompson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: inside the black box. *Public Administration Review*, 66(1), 20-32.
- Topping, J. (2022). Austerity, path dependency and the (re)configuration of policing. *Policing and Society*, 32(6), 715-730.
- Tops, P. W., Os, P. van, & Torre, E. van der (2017). *Sleuren en sturen in 2017: de ontwikkeling van de relatie tussen de politie en het lokaal bestuur*. Den Haag: VNG>
- Tops, P., Ostaaijen, J. van, & Boswijk, R. (2022). *Lokaal veiligheidsbeleid in 2030: normaliseren, versnellen en alert blijven*. Den Haag: VNG.
- Velzel, B. (1 december 2022). *Na Belgische 'sproeiwagen' zet Amsterdamse politie nu Duitse 'WaWe' in*. NH Nieuws. Geraadpleegd op 15 maart 2022, van <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/311666/na-belgische-sproeiwagen-zet-amsterdamse-politie-nu-duitse-wawe-in>
- Vennix, J. (2016). *Onderzoeks- en interventiemethodologie*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Veyne, P. (1994). *Bread and circuses: historical sociology and political pluralism*. London: Penguin.
- Waddington, D., Jones, K., & Critcher, C. (1989). *Flashpoints: studies in public disorder*. London: Routledge.
- Waddington, D. (2010). Applying the flashpoints model of public disorder to the 2001 Bradford riot. *British Journal of Criminology*, 2010(50), 342-359.
- Wal, R. van der, & Adang, O. (2022). *In verbinding: bondgenoten nader bekeken*. Den Haag: Boom criminologie.

- Westmarland, L. (2005). Police ethics and integrity: breaking the blue code of silence. *Policing and Society*, 15(2), 145-165.
- Yin, R. (2010). Analytical generalization. In A. J. Mills, G. Durepos & E. Wiebe (Eds.), *Encyclopedia of case study research* (pp. 21-23). London: Sage.
- Zwieten, M. van, & Willems, D. (2004). Waardering van kwalitatief onderzoek. *Huisarts en Wetenschap*, 47(13), 38-43.

Bijlage

Bijlage 1: Respondentenlijst

Resp.	Organisatie	Afdeling	Strategisch /operationeel	Functie
1	Politie	Bestuursondersteuning	S	Bestuursadviseur, HHN (SGBO)
2	Politie	Bestuursondersteuning	S	Senior Bestuursadviseur
3	Politie	Bestuursondersteuning	S/O	Operationeel specialist, AC (SGBO)
4	Politie	Communicatie	S	Hoofd Communicatie, H-COM (SGBO)
5	Politie	Politieprofessie	S/O	Operationeel specialist, Eenheidscoördinator Bondgenoten
6	Politie	DROC, Servicecentrum	O	Voormalig operationeel expert GGP, Operationeel expert I&S
7	Politie	DRIO	S/O	Operationeel specialist Intelligence, HIM (SGBO)
8	Politie	DROS, Conflict- en Crisisbeheersing	S	Operationeel Specialist, HOHA (SGBO)
9	Politie	Basisteam 1	O	Wijkagent
10	Politie	Basisteam 2	O	Wijkagent, Operationeel expert GGP, Coördinator Bondgenoten
11	Middelgrote gemeente	Openbare Orde en Veiligheid	O	Beleidsmedewerker
12	Grote gemeente	Openbare Orde en Veiligheid	S/O	Strategisch Beleidsadviseur
13	Veiligheidsregio	Crisisbeheersing	S/O	Regisseur Crisisbeheersing, Voormalig informatiemanager

Bijlage 2: Topiclijst

Deze topiclijst is gebruikt tijdens de interviews met de respondenten van dit onderzoek. Het betreft een algemene guide met alle modules die relevant zijn voor de dataverzameling. Echter, omdat de respondentenselectie multidisciplinair is en de respondenten bij verschillende organisaties werken, zijn alleen de relevante modules/vragen voor elke respondent aan bod gekomen tijdens de interviews.

Introductie

Goedendag [*naam*]. Momenteel loop ik stage bij Bestuursondersteuning. Vandaag hebben we een afspraak voor een interview in het kader van mijn onderzoek naar de omgang van de politie ten aanzien van maatschappelijke onrust. Ik onderzoek hoe de Politie Eenheid Limburg en haar partners in de praktijk omgaan met maatschappelijke onrust.

- Niet elke preventieve strategie uit de theorie is natuurlijk relevant voor elke respondent. Ik heb u als respondent gevraagd, omdat [*aangeven welke onderwerpen van de guide doorlopen zullen worden vanwege relevantie met betrekking tot functie*].
- Voordat we beginnen wil ik u vragen of u toestemming geeft dat de audio van het interview ter transcriptie wordt opgenomen. Deze data zullen achteraf geanonimiseerd worden en alleen uw functie zal in de scriptie opgenomen worden.
- In het vervolg van het interview wordt onder 'maatschappelijke onrust' de fase van onrust zelf verstaan, dus uitingen van onrust. Binnen mijn onderzoek staat ook de fase vooraf aan de onrust zelf centraal, de fase waarin de spanningen oplopen.

Algemeen: functie en maatschappelijke onrust

- Wat voor werkzaamheden voert u in het kader van uw functie uit?
 - o Kunt u een of enkele voorbeelden benoemen waarbij u binnen uw functie te maken heeft gehad met uitingen van maatschappelijke onrust of de fase van ongenoegen vooraf aan die onrust?
- Wat zijn de belangrijkste manieren om maatschappelijke onrust tegen te gaan?
 - o **Doorvragen** op relevante topics en wat respondent niet zelf heeft aangesneden (uit onderstaande topics), gebruik **voorbeelden** respondent als basis

Preventieve strategieën

Ik zou u graag wat willen vragen over de rol die **intelligence** in deze context speelt.

- Wat voor informatie moet je hebben om maatschappelijke onrust te voorkomen?
 - o In welke mate lukt dit in de praktijk ook goed?
 - o Welke rol speelt samenwerking hierin en wat gaat daarbij goed en minder goed?
 - Vormt samenwerkingsproblematiek dan een belemmering voor de intelligence?

Dan zou ik u (ook) graag wat willen vragen over de rol van **communicatie en dialoog**.

- Hoe wordt er met de burger gecommuniceerd in 'vredestijd' om onrust te voorkomen?
 - Welke rol speelt dialoog tussen burger en politie in het bewaren van rust?
- Hoe verschilt dat van de communicatie tijdens uitingen van maatschappelijke onrust?
 - Hoe zit het in dat geval met de dialoog tussen politie en burger?
 - Spreken de politie en de gemeente af hoe ze met communicatie omgaan in het geval van onrust?

Ik zou u (ook) graag wat willen vragen over de rol van **netwerken en sociale relaties** in de context van maatschappelijke onrust.

- Hoe bouwt de politie op dit moment netwerken binnen de samenleving?
 - Hoe verliep dat in het geval van [casus]?
 - Wat is de rol van partners?
 - Wat gaat er daarbij goed en wat zijn obstakels?
 - [*Indien respondent eerder aangeeft dat preventie relevant is*]. Ik hoor wel eens dat veel mensen binnen de politie eerder gewend zijn reactief op te treden dan preventief. Hoe denkt u over de verhouding daartussen ten aanzien van maatschappelijke onrust?
 - Welke rol speelt organisatiecultuur in de manier van denken en handelen ten aanzien van maatschappelijke onrust door de politie?

Dan zou ik u nog graag wat vragen willen stellen over de aanpak van maatschappelijke onrust wanneer de vlam toch in de pan is geslagen (**de-escalatie**).

- Wie zijn in dat geval belangrijke partijen voor het aanpakken van de onrust?
 - Denken die partijen ook altijd hetzelfde over de aanpak? Leidt dat tot problemen in de aanpak van de onrust?
 - Voorbeelden van wanneer het goed of minder goed ging?
- Wat is volgens u de beste manier om te de-escaleren tijdens onrust?
 - [*Indien niet concreet genoemd of eerder gevraagd*]: Wat is de rol van dialoog met burgers?
 - Lukt het om die de-escalerende ambities ook waar te maken in de praktijk?
 - Indien het niet lukt, waarom dan niet? Wat vindt u dat er anders moet?
 - Speelt organisatiecultuur een rol indien het niet lukt?

Verder wil ik u vragen om een concrete casus van maatschappelijke onrust in Limburg, zoals een rel of demonstratie, toe te lichten (**tertiaire preventie**).

- Zijn er fouten gemaakt en is hiervan geleerd?
 - Wie was er in die casus verantwoordelijk en wie moest er dus leren van eventuele fouten?
 - Indien er fouten zijn gemaakt en relaties met burgers zijn gebroken: in hoeverre is het gelukt om de gebroken relaties te herstellen/repareren?

Slot

Ik wil u bedanken voor de medewerking aan het interview en ik waardeer dat u tijd heeft kunnen vrijmaken. Indien u interesse hebt, noteer ik uw naam in het lijstje van mensen die uiteindelijk de eindversie van mijn scriptie ontvangen.

Bijlage 3: Codeerboom

In deze lijst zijn de codes opgenomen die zijn gehanteerd tijdens de analyse van de interviews. De lijst is een combinatie van codes voor theoretische concepten en codes die tijdens de analyse zijn gemaakt om relevante passages te dekken.

Algemeen:

- Veranderende maatschappelijke onrust = VMO
- Aanpak maatschappelijke onrust = AMO

Praktijk van preventieve strategieën:

- Intelligence = INFO
 - Human intelligence = INFO1
 - Systeeminformatie = INFO2
- Netwerken en sociale relaties = NS
 - Opbouwen in vreedstijd = NS1
 - Inzet ervan tijdens onrust = NS2
 - Opbouw nieuw netwerk tijdens onrust = NS3
 - Netwerk inzetten in voorfase = NS4
- Communicatie en dialoog = CD
 - Communicatie/dialoog tijdens voorfase = CD1
 - Communicatie/dialoog tijdens onrust = CD2
 - Samenwerking communicatie = CD3
- De-escalerende inzet = DES
 - Dialoog op locatie ter de-escalatie = DES1
 - Onzichtbaar zijn als politie = DES2

Belemmeringen in de praktijk:

- Samenwerkingsproblematiek = SP
 - Ervaren afstand = SP1
 - Vertrouwen = SP2
 - Taakafstemming = SP3
 - Belangenconvergentie = SP4
 - Gebrek aan ervaring = SP5
 - Gebrek aan wilskracht of besef = SP6
 - Integraliteit = SP7

- Balans tussen repressie en preventie (of 'politicultuur') = PC
 - Conservatisme = PC1
 - Repressieve rolperceptie = PC2
 - Actie-oriëntatie = PC3
 - Persoonsgebonden voorkeur = PC4
 - Houding op straat = PC5

- Informatieproblematiek = IP
 - Informatie-uitwisseling = IP1
 - Informatieduiding = IP2
 - Informatieregistratie = IP3

- Sturingsproblemen = STP
 - Prestatiegericht sturen = STP1
 - Sturing tussen lagen = STP2

- Scholing- en selectieproblemen = SSP
 - Competenties (bijv. maatsch. sensitiviteit) = SSP1
 - Sociale vaardigheden = SSP2
 - Benaderbaarheid = SSP3

- Capaciteitsproblemen = CP

Bijlage 4: Actuele casus samenhang preventieve strategieën

Dit bericht is verstuurd via Whatsapp aan contacten binnen de Turkse gemeenschap in Limburg, die het bericht hebben doorgestuurd in verschillende Whatsapp-groepen, waaronder bijvoorbeeld jongerenverenigingen van moskeeën. Via de jongerenvereniging van een van deze moskeeën is het bericht bij mij terecht gekomen.



Bijlage 5: Zelfredzaamheid Limburg

Deze alinea is afkomstig uit een intern nieuwsbericht binnen de politieomgeving. Op zaterdag 15 juli kwam de teamchef van basisteam Centrum-Amstel een kijkje nemen in de 'keuken' van basisteam Maastricht in verband met een aantal grote evenementen. Vooral de zelfredzaamheid van Limburg viel haar op, wat aansluit op de percepties van de respondenten.

Zelfredzaamheid

Ook in het werk buiten op straat, werden er verschillen geconstateerd. Zo speelt in Maastricht bijvoorbeeld de internationale component een hele nadrukkelijke rol. Hoewel Maastricht voor Limburgse begrippen een grote stad is, is de drukte van toeristen en inwoners niet vergelijkbaar met Amsterdam. Linda: "We hebben in Amsterdam zoveel mensen op die ene kleine postzegel. Dat vergt een stukje crowdmanagement wanneer je met incidenten of evenementen te maken hebt. Daarnaast vraagt dat soms een andere manier van werken." Ook voelde Linda een hele andere dynamiek: "Binnen Amsterdam zitten de basisteams heel dicht bij elkaar, dat is in Limburg natuurlijk heel anders. Dat maakt dat het werk en de aanpak ook anders is. Doordat je minder snel assistentie zult krijgen, vraagt dat veel meer van je zelfredzaamheid. Binnen ons team kun je snel doorpakken omdat je weet dat je heel vlug moeiteloos op assistentie kunt rekenen. Dat is in Limburg anders."